

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

**LETÍCIA DOS SANTOS COLOMBO**

**TERRORISMO: UM ENSAIO SOBRE SUAS DEFINIÇÕES**

MARÍLIA

2018

LETÍCIA DOS SANTOS COLOMBO

**TERRORISMO: UM ENSAIO SOBRE SUAS DEFINIÇÕES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”-UNESP, Campus de Marília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Relações Internacionais e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Luiz Cruz Aguilar

MARÍLIA

2018

Colombo, Letícia dos Santos.

C718t Terrorismo: um ensaio sobre suas definições / Letícia dos Santos Colombo. – Marília, 2018.

110 f. ; 30 cm.

Orientador: Sérgio Luiz Cruz Aguilar.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Filosofia e Ciências, 2018.

Bibliografia: f. 94-110

1. Terrorismo – Estados Unidos. 2. Relações internacionais. 3. Terrorismo - Prevenção. I. Título.

CDD 327.117

Elaboração: André Sávio Craveiro Bueno

CRB 8/8211

Unesp – Faculdade de Filosofia e Ciências

LETÍCIA DOS SANTOS COLOMBO

**TERRORISMO: UM ENSAIO SOBRE SUAS DEFINIÇÕES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”- UNESP, Câmpus de Marília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de Pesquisa: Relações Internacionais e Desenvolvimento

BANCA EXAMINADORA

---

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Luiz Cruz Aguilar  
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”  
Faculdade de Filosofia e Ciências, Câmpus de Marília

---

Prof. Dr. Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos.  
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”  
Faculdade de Filosofia e Ciências, Câmpus de Marília

---

Prof. Dra. Ana Lúcia Gasparoto  
Universidade Federal do ABC, UFABC

Marília, 24 de agosto de 2018.

## **AGRADECIMENTOS**

Ter ingressado neste programa de pós-graduação foi uma oportunidade que merece toda minha gratidão.

O principal agradecimento eu dedico a minha família. Muito aconteceu durante meu período de mestrado, nem sempre coisas boas, mas nos mantivemos unidos, apoiando uns aos outros e superando todos os problemas. Todos estiveram presentes nesse período me incentivando e me ajudando a concluir mais esta etapa.

Meu muito obrigado ao meu orientador Sérgio Aguilar, por ter estado ao meu lado até mesmo em momentos de dificuldade. O professor Aguilar me acompanha desde o início da graduação, e muitas vezes fez o papel de pai e amigo.

Obrigada às minhas amigas e amigos, de Apucarana e da faculdade que me acompanham pra vida. Vocês fazem parte desta conquista junto comigo. Especialmente, obrigada ao Paulo Bittencourt que me abrigou muitas vezes durante o mestrado em sua casa. Nós encaramos essa jornada juntos.

Obrigada a Unesp e a todos os professores os quais eu pude ter a oportunidade de participar de aulas, palestras e conversas informais. Sei que tenho muito a aprender, mas eu me considero grata por ter evoluído tanto com vocês.

## RESUMO

O termo “terrorismo” foi primeiramente utilizado na época da Revolução Francesa para caracterizar o *régime de la terreur* de Robespierre, criado para consolidar o governo pós-revolução. A partir de então, o termo passou a ser utilizado para caracterizar métodos e/ou objetivo final de grupos contrários ao poder estabelecido, combinando fatores como medo, violência, ataque a civis e motivação política. Embora estes fatores sejam observados na maioria dos casos, não há um consenso com relação à definição de terrorismo entre os Estados, acadêmicos e organismos internacionais, dificultando a elaboração de estratégias anti e contraterroristas. Assumindo essa tarefa de colocar em debate definições e práticas, política estatal e relações internacionais, terrorismo e violência de atores não nacionais e Estados, a pesquisa tem a intenção de analisar a prevenção e a luta contra o terrorismo a partir das implicações práticas dos diversos conceitos de terrorismo existentes no sistema internacional, principalmente dentro do marco legal dos Estados Unidos, onde há uma diversidade de definições que orientam políticas internacionais de opressão ao fenômeno.

**Palavras-chave:** Terrorismo, Definições, Estados Unidos, Sistema Internacional, Relações Internacionais.

## ABSTRACT

The term "terrorism" was first used at the French Revolution to characterize the *régime de la terreur* from Robespierre, created to consolidate post-revolution government. Since then, the term has been used to characterize methods and / or end goal of groups opposed to established power, combining factors such as fear, violence, attack on civilians and political motivation. Although these factors are observed in most cases, there is no consensus regarding the definition of terrorism among states, academics and international organizations, making it difficult to elaborate anti-counterterrorism strategies. Assuming this task of discussing definitions and practices, state policy and international relations, terrorism and violence of non-national actors and States, the research intends to analyze the prevention and fight against terrorism from the practical implications of the various concepts of terrorism in the international system, mainly within the legal framework of the United States, where there are a diversity of definitions that guide international policies of oppression to the phenomenon.

**Keywords:** Terrorism, Definitions, United States, International System, International Relations.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Identificação de 22 termos empregados na definição de terrorismo.....	27
Quadro 2 – Principais definições de terrorismo.....	28
Quadro 3 – O Espectro da Ação Política.....	39
Quadro 4 – Características de Terrorismo, Guerrilha e Guerra Convencional como categorias do combate violento.....	41



## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Órgãos Nacionais e Estratégias que definem o Terrorismo após 11/9.....	79
-----------------------------------------------------------------------------------	----

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>CAPÍTULO 1 – TERRORISMO: DEFINIÇÕES E DIFERENCIAÇÕES</b> .....	20
<b>1.1 Definições no âmbito acadêmico</b> .....	23
<b>1.2 Terrorismo, insurgência e guerrilha</b> .....	33
<b>1.3 Terrorismo como método ou lógica de ação</b> .....	36
<b>CAPÍTULO 2 – AS TENTATIVAS DE DEFINIR O TERRORISMO NOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS</b> .....	47
<b>2.1 Contextualizando o tema no Brasil</b> .....	63
<b>CAPÍTULO 3 – OS ESTADOS UNIDOS E SUAS DEFINIÇÕES DE TERRORISMO</b> .....	67
<b>3.1 Definições oficiais dos Estados Unidos</b> .....	67
<b>3.2 Os EUA e sua percepção de terrorismo após os ataques de 11 de setembro</b> .....	73
<b>CAPÍTULO 4 – TERRORISMO, GUERRA JUSTA E GUERRA PREVENTIVA</b> .....	85
<b>CONCLUSÃO</b> .....	89
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	94

## INTRODUÇÃO

Diante de um contexto internacional no qual há acesso fácil à obtenção de armamentos, mobilidade internacional de recursos, rapidez e acessibilidade na comunicação e consequente mais amplo debate sobre a insatisfação de populações com seus governos ou com as políticas de outros países que afetam diretamente seu cotidiano, o terrorismo internacional participa das pautas das agendas políticas nacionais com mais frequência (HOBSBAWN, 2007). O termo “terrorismo” foi primeiramente utilizado na época da Revolução Francesa para caracterizar o *régime de la terreur* de Robespierre, criado para consolidar o governo pós-revolução. Todavia, em seu contexto original, o fenômeno era associado à virtude e democracia, pois Robespierre acreditava que o terror era sinônimo de justiça que resultava em virtude e a busca pela democracia em tempos de paz. Após o próprio mentor do *régime* ser traído e executado, o terrorismo tornou-se um termo associado ao abuso de autoridade com implicações criminosas (HOFFMAN, 2006). A partir de então, o termo passou a ser utilizado para caracterizar método e/ou objetivo final de grupos contrários ao poder estabelecido, combinando fatores como medo<sup>1</sup>, violência, ataque a civis e motivação política. Embora estes fatores sejam observados na maioria dos casos, não há um consenso com relação à definição de terrorismo entre os Estados, acadêmicos e organismos internacionais, dificultando a elaboração de estratégias antiterroristas e contraterroristas<sup>2</sup>.

Para haver uma comunicação clara entre pessoas e entre Estados, foram criados e adaptados conceitos e definições<sup>3</sup> que permitem o conhecimento do mundo, a transmissão, codificação e a maneira de decifrar o entendimento destas mensagens que são empregadas nas relações interpessoais. A formação dos conceitos seria a reunião de enunciados verdadeiros a

---

<sup>1</sup> Este medo advém tanto do grupo terrorista quanto do Estado. De acordo com Barreto (2017), a globalização econômica e política gerou novas formas de medos, sendo que ele é um fenômeno que é reflexo de uma construção social e se estrutura pelo estímulo da ação política, ou seja, ele é uma ferramenta política e ordena politicamente a sociedade ao gerar um nexos entre valores, moral e política, criando a coesão social através da construção do inimigo. No caso do Estado, ele utiliza o medo para ampliar o poder na ordem social restringido a liberdade de movimento e pensamento, declarando o estado de exceção e impedindo manifestações contrárias à ordem, impedindo o conflito social e político ao proibir a greve e outras mobilizações, intimidando os adversários políticos, aplicando sanções e punições especiais, negando o direito de existência do diverso e condicionando os cidadãos à obediência e ordem.

<sup>2</sup> Antiterrorismo seria o conjunto de estratégias que englobam a prevenção, proteção da população e a eliminação das motivações que levam aos atos de terrorismo ou ao surgimento de um grupo terrorista. Contraterrorismo, por sua vez, seria o conjunto de estratégias que combatem o fenômeno de forma ofensiva, após a manifestação de atos, visando reprimir futuras motivações e eliminar possíveis grupos que ainda atuem (PINHEIRO, 2016).

<sup>3</sup> Definição é uma equação entre um termo novo, desconhecido ou mal entendido, chamado de definiendum que é descrito pela combinação de pelo menos dois termos conhecidos e entendíveis, os definiens (JONGMAN; SCHMID, 1988).

respeito de determinado objeto, fixados e traduzidos através de símbolos linguísticos independentes das palavras, enquanto a definição é uma colocação de limites, determinando o conteúdo de um conceito não conhecido (DAHLBERG, 1975). Todavia, este processo de comunicação se torna mais complexo se forem utilizados vocábulos ou expressões que não possuem consenso em seu entendimento. Na linguagem jurídica este desalinhamento pode acarretar consequências irreparáveis aos afetados pela interpretação ou aplicação de uma norma de direito determinada. Para Dahlberg (1975), é necessário unir esforços para obter definições corretas dos conceitos, principalmente devido à comunicação internacional do conhecimento. Definições de conceitos universais não são unicamente interpretadas devido à complexidade na formação e desenvolvimento dos Estados, e, para Álvarez (2012) isto se deve ainda por conta dos interesses políticos, heterogeneidade das definições acadêmicas e manipulação midiática.

Neste sentido, a definição de terrorismo impõe um conhecimento particular que demanda o conhecimento da evolução de certas formas de comportamento, das reações ligadas a ela e dos fundamentos políticos da incriminação de uma conduta ou de suas implicações nos âmbitos político, social ou econômico, o que dificulta ainda mais o estabelecimento de um consenso internacional com relação a uma definição de terrorismo.

A falta de consenso, contudo, não impede que os Estados Unidos ajam unilateralmente contra o fenômeno, até mesmo em território estrangeiro e se utilizando de meios tradicionais de combate, como o uso de estratégias militares de guerra interestatal. Motivos que se podem considerar como causa desse protagonismo dos EUA e essa tomada de dianteira no que tange ao combate ao fenômeno é a ideia de manutenção da hegemonia global militar e política, que nasceu com a própria formação do Estado norte-americano através da sua Declaração de Independência de 1776 e sua Constituição de 1788, que sustentam um sentimento de que a República democrática é um experimento superior que serve de exemplo às demais sociedades (PECEQUILO, 2012).

Ainda que seja superficial tratar deste protagonismo na luta internacional contra o terrorismo somente como um fator derivado de uma ideologia de séculos atrás, isto ainda justifica o início da tentativa de promoção de seu estilo de governo através de meios retóricos e práticos, ideia elaborada naquela época. De acordo com Pecequilo (2012, p. 2), “os meios retóricos referem-se à premissa do “ensinar pelo exemplo” (*teach by example*) e à imagem do “farol da humanidade” (*beacon of mankind*) e da “cidade na colina” (*city upon the Hill*), ao lado da expressão “alianças não permanentes” (*non-entangling alliances*)”.

De acordo com o Departamento de Estado norte-americano, a legislação dos Estados Unidos requer ao Secretário de Estado prover ao Congresso do país um relatório sobre terrorismo com uma relação dos Estados financiadores do terrorismo e grupos terroristas. Idealizado no *Foreign Relations Authorization Act* dos anos de 1988 e 1989, mas criado somente em 2000, inicialmente o documento era denominado como *Patterns of Global Terrorism* e desde 2004 o documento é chamado de *Country Reports on Terrorism*. Ele designa as *Foreign Terrorist Organizations*, ou organizações terroristas, para expor e isolar esses grupos, negar acesso ao sistema financeiro dos Estados Unidos e gerar consequências jurídicas aos seus membros (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2016).

O documento utiliza como metodologia para caracterizar algum grupo como terrorista os seguintes pontos: deve ser uma organização internacional; a organização deve estar engajada em atividade terrorista, definida na Constituição norte-americana em seu artigo 8 §1182 de 1996, ou engajada no terrorismo, conforme definido no *Foreign Relations Authorization Act* de 1988, ou possuir a capacidade e intenção de se engajar em atividades terroristas ou no terrorismo; o terrorismo ou a atividade terrorista da organização deve ameaçar a segurança dos nacionais dos Estados Unidos ou a segurança nacional (defesa nacional, relações exteriores ou interesses econômicos) do país. No caso dos Estados financiadores do terrorismo, o documento relata que o Secretário de Estado deve determinar se o governo do país acusado apoiou repetidamente atos de terrorismo internacional, e, se assim o for constatado, serão impostas sanções ao mesmo, tais como o banimento de exportação de armamentos, proibição de assistência econômica e imposição de outras restrições econômicas (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2016). Sendo assim, *Country Reports on Terrorism* é utilizado como a base política para a tomada de medidas contraterroristas, seja unilateralmente pelos Estados Unidos, seja através da busca de apoio de outros países e organismos multilaterais, representando na prática que o conceito de terrorismo, mesmo sem consenso internacional, quando adotado por um Estado, pode orientar suas ações e afetar as relações no sistema internacional.

A falta de consenso internacional diante do termo “terrorismo” pode ser resultado da divergência das agendas de interesses estatais, do fato de que as organizações internacionais não detêm o monopólio da força e capacidade jurídica de impor normas, ou devido à complexidade da evolução histórica do fenômeno do terrorismo. As definições nacionais existentes nos Estados que lutam contra o terrorismo são resultados da agenda política externa que estes construíram através da sua formação histórica. Esta complexa formação influencia a agenda de segurança internacional de cada Estado, e, sem uma

convergência internacional sobre o tema, dificilmente seriam modificados os parâmetros de ação. Não somente a população de determinado Estado é capaz de apoiar tais ações por conta do conceito que lhe foi transmitido, mas um grupo de Estados passa a estar disposto a iniciar um conflito contra um grupo que gera violência dentro dos parâmetros de categorização de terrorista entendido pelos mesmos. O terrorismo não se refere apenas a uma forma especial de violência, mas é usado como um termo político pejorativo ao expressar a condenação moral em discursos oficiais, ou seja, os envolvidos no debate sobre a definição de terrorismo moldam o termo de uma forma que ele se adapte às suas necessidades e as definições existentes tendem a refletir os interesses políticos e o julgamento moral de quem define.

Lutz (2010) analisou a abordagem sobre o terrorismo denominada *Critical Terrorism Studies* (CTS). Para essa abordagem, as definições de terrorismo foram formuladas para que se apliquem apenas a movimentos dissidentes porque se refere somente a atores subestatais e elas apresentam critérios de definições baseados nas necessidades dos governos. Isto porque essas definições criadas pelos Estados são utilizadas em seu sistema legal e não foram projetadas para uso acadêmico. Porém, a área acadêmica por vezes não questiona essas formulações conceituais e ignora os atos de terrorismo advindos dos Estados. Para o autor, apesar de haver muitas definições acadêmicas (algumas serão apresentadas no próximo capítulo), o terrorismo seria o uso ou ameaça do uso da violência com propósito político, com a intenção de gerar medo em uma audiência alvo que vai além das vítimas imediatas – geralmente civis ou não combatentes – sendo que a violência envolve uma organização identificável e é designada para alterar a balança de poder. Essa definição apresentada por Lutz (2010) não exclui a ação estatal.

O CTS argumenta que a violência utilizada pelos governos, até mesmo contra sua própria população, é ignorada pelos estudos ortodoxos sobre terrorismo (LUTZ, 2010). Esses estudos foram encorajados a determinar o terrorismo pela perspectiva do Estado, que automaticamente excluiu das acusações de terrorismo de grupos dissidentes aqueles atos similares perpetrados pela força própria estatal. A abordagem do CTS ainda sugere que somente a violência dirigida contra interesses ocidentais foi considerada terrorista. A consequência é que o terrorismo passou a ser utilizado como um termo mais pejorativo do que analítico.

A abordagem do estudo do terrorismo na qual acadêmicos consideram preferencialmente estudar os grupos dissidentes não estatais é chamada por Lutz (2010) de *Homeland Security Study*. Os acadêmicos desta visão visam fornecer respostas aos governos sobre como lidar com ameaças de grupos domésticos ou de organizações terroristas

internacionais e analisar as táticas dos grupos terroristas e como enfrentá-los em detrimento das causas que levam indivíduos e organizações a recorrer a esse tipo específico de violência. O autor não menciona, mas Noam Chomsky (2003) concordaria com os estudos do CTS. Chomsky (2003) em várias ocasiões declarou sua visão crítica com relação ao posicionamento estatal dos Estados Unidos diante do terrorismo. Para ele, o país foi o perpetrador de atos terroristas na Nicarágua, na primeira fase da “Guerra ao Terror”, e outros países da América Central, além do Vietnã e países do Oriente Médio. Proporcionando um ambiente favorável ao investimento, os EUA teriam capacidade de manter sua hegemonia global. Para isto, uma opção seria a destruição das bases oposicionistas internas de outros países com ou sem o apoio das forças armadas nacionais, desmantelando qualquer protecionismo econômico através da criação da necessidade de ajuste material interno após conflitos políticos.

O “terrorismo” internacional é considerado pela mídia como a causa da restrição da liberdade e aumento da vigilância estatal às populações. O termo “terrorismo internacional” passou erroneamente a ser relacionado ao mundo islâmico. Estes fatos expõem que a luta contra o terrorismo parece difusa, descoordenada e ocorre, principalmente, através de medidas violentas que buscam resultados imediatos, mas que carecem em eliminar suas possíveis causas e motivações. O consenso internacional de uma definição poderia findar as contradições entre os Estados e dentro dos Estados com relação ao combate e prevenção do terrorismo, mas este consenso dificilmente seria aceito devido à importância do tema diante da segurança e política nacional e internacional. O papel da comunidade acadêmica, neste sentido, se dá através de pesquisas que relacionem as definições jurídicas nacionais e internacionais com os discursos políticos e interesses ideológicos relacionados ao terrorismo.

Assumindo essa tarefa de colocar em debate definições e práticas, política estatal e relações internacionais, terrorismo e violência de atores não nacionais e Estados, a pesquisa teve a intenção de analisar a prevenção e a luta contra o terrorismo a partir das implicações práticas dos diversos conceitos de terrorismo existentes no sistema internacional, principalmente dentro do marco legal dos Estados Unidos, onde há uma diversidade de definições que orientam políticas internacionais de ações contra o fenômeno. A pesquisa foi resultado de uma indagação iniciada em 2014, e provavelmente não se encerrará com esse trabalho. Estudar essa problemática significa encarar barreiras que vão desde a imensidão de definições na área acadêmica, política e jurídica, o acesso a essas informações e a incredulidade dos que pensam que o estudo não tenha um propósito prático, já que muitos acreditam que rotular aquele que cometeu um ato de terrorismo é o suficiente para provar que o fenômeno é unívoco e deve ser combatido com meios tradicionais de combate.

Além disto, a dificuldade de identificar uma teoria que atendesse a essa abordagem do tema fez com que o estudo se prolongasse, visto que no início, a ingenuidade da hipótese de que um consenso de definições seria suficiente para solucionar todos os problemas do terrorismo afastou a realidade política e social que a questão repercute interna e internacionalmente. Sendo assim, a teoria e a metodologia propostas elucidaram pontos ocultos anteriormente, proporcionando suporte para a hipótese de que, mesmo não havendo um consenso – e assumindo que isso dificilmente acontecerá – o tema das definições deve ser estudado, debatido, posto em questionamento e refutado, se assim for necessário. Assumir como dada qualquer suposição conceitual de terrorismo, praticar esse discurso com tons de xenofobismo e ódio e apoiar guerras ilegítimas parece não ser mais o caminho correto moral e cientificamente a ser seguido.

Assim posto, a dificuldade teórica ainda esbarrou nas vertentes da ampla corrente das Relações Internacionais do realismo. É pertinente expor o debate sobre elas e posicionar a pesquisa naquele que é o orientador teórico do trabalho. Considera-se que o Executivo, o Legislativo e os grupos de interesse internos de um país que tomam parte nas decisões estatais são constrangidos pela estrutura doméstica, que determina a balança de poder entre esses atores, e pela estrutura internacional, que influencia o processo. Nos sistemas políticos nacionais, a estrutura de poder é bem delimitada e há uma hierarquização clara e uma escala de comando organizada. Por sua vez, o sistema internacional possui uma ordem anárquica que regula muitos temas e os Estados são induzidos a agir por meio da construção de maiores capacidades. Porém, as regras internacionais afetam o comportamento dos Estados através de funções regulatórias e constitutivas sobre suas decisões (CORTINHAS, 2010). Além disto, e de acordo com Buzan (1991), quando se trata do tema de segurança internacional, deve-se incluir tópicos dos setores econômico, político, societal e ambiental, mas manter o Estado como unidade principal de análise<sup>4</sup> (BUZAN, 2008).

De acordo com Waltz (2002), um sistema internacional baseado no interesse próprio seria aquele em que os Estados se autoajudam para prosperar, estimulando a criação de uma balança de poder. Os Estados evitariam a guerra pela maximização das despesas

---

<sup>4</sup> De acordo com Buzan (2008), o conceito de Estado deve abranger as relações entre as dinâmicas internas entre território, governo e sociedade, e dinâmicas sistêmicas mais amplas. Tanno (2003) aponta que o autor caracterizou os três elementos internos do Estado da seguinte forma: a população e território são os componentes que se caracterizam como objeto de referência no campo da segurança; a sociedade reflete a ideia de Estado, vinculada à identidade nacional, língua, religião, ideologias, raça, história e cultura, e confere coesão ao arranjo política-sociedade-território; o governo e instituições determinam se um Estado será forte ou fraco, sendo que esta força está diretamente relacionada a coesão político social e a qualidade da dinâmica entre o executivo, legislativo e judiciário. Ainda há Estados poderosos ou não, sendo que esta classificação depende das capacidades militares e econômicas relativas, ou seja, um Estado forte não necessariamente constitui poder forte.



militares, que seria improdutivo e afastaria o principal objetivo da manutenção da sobrevivência, mas em situação de necessidade, seria essencial para a manutenção da autonomia dos Estados e a garantia da sua posição relativa no sistema internacional, afastando a possibilidade de constrangimentos externos, embora isso dependa em parte da presença de instituições internacionais.

Entretanto, quando se trata da defesa externa, a anarquia e a incerteza prevalecem e os Estados alcançam seus objetivos sem recorrer às instituições e moldando esses aparatos legais para atuar em seu favor. Assim, mesmo a cooperação sendo um elemento importante no sistema internacional, alguns temas são predominantemente regulados pela anarquia, em um cenário em que o poder aumenta a margem de manobra dos países e sua ausência pode causar o constrangimento de um Estado, influenciando seu comportamento internacional e doméstico. De acordo com Cortinhas (2010), o conceito de poder utilizado na análise da estrutura anárquica considerada pelos realistas é o conceito de poder relacional, sendo o poder de um país fazer com que o outro faça algo que de outro modo não faria. Esse conceito permite aos Estados minimizarem possíveis pressões externas que diminuiriam sua capacidade de formular suas políticas externas, de acordo com Waltz (2000, p. 24): “na ausência de contrapesos, os impulsos internos de um país prevalecem, seja eles abastecidos por demandas liberais ou outras”.

Para o realismo científico, a percepção de mudanças constantes no sistema gera uma análise transformacional, que entende que os Estados agem em um ambiente em que a ordem é construída a partir de três fontes: a anarquia, as regras intencionalmente construídas e regras não intencionais. Já o realismo estrutural não percebe a criação de regras intencionais como um elemento importante das relações internacionais, já que seria apenas uma forma diferente de os Estados mais poderosos aumentarem sua dominação e consolidarem sua liderança sobre países menos capacitados. Assim, para esse último pensamento, a capacidade dos Estados de alterar a estrutura internacional é limitada por países mais poderosos devido à condição anárquica do sistema, tendendo a estabilidade e manutenção do *status quo* (CORTINHAS, 2010). O modelo posicional do realismo estrutural de Waltz (2002) não vê as regras intencionais como parte da estrutura do sistema internacional, mas como consequência das interações dos Estados. Já para o modelo transformacional do realismo científico de Barkin (2003), os recursos, as regras não intencionais e regras intencionais são percebidos como componentes da estrutura internacional e afetam as decisões dos Estados. Assim, a

anarquia e a distribuição de capacidades são variáveis que explicam uma parte importante do comportamento internacional dos Estados, mas não as interações entre eles.

Neste sentido, a análise sistêmica será utilizada para melhor compreender a relação entre Estados e atores não nacionais. Embora grupos nacionais de interesse exerçam influência no processo decisório dos Estados Unidos e o equilíbrio de poder entre esses grupos viabilizam a cooperação no sistema internacional, a estrutura internacional afeta esse equilíbrio interno mutuamente e condiciona a participação dos grupos de interesse nas decisões estatais (GOUREVITCH, 1978; MILNER, 1997; PUTNAM, 1988; BUZAN, 1991; CORTINHAS, 2010). Sendo assim, a estrutura internacional será considerada baseada no realismo científico, de dimensão dual, composta por uma ordem anárquica com ausência de uma autoridade supranacional que regule o comportamento do Estado, e outra legal/institucional (CORTINHAS, 2010).

De acordo com Barkin (2003), há quatro conceitos conectados ao poder inseridos nas definições de realismo estrutural, cujo precursor foi Waltz (2002), que seriam a centralidade analítica dos Estados, o interesse na sobrevivência, a racionalidade, e a primazia das capacidades materiais. O realismo reconhece a importância dos fatores sociais e econômicos na construção das capacidades dos Estados, mas acredita que se os mesmos não assumirem uma postura agressiva e egoísta, eles podem sofrer perdas devido à estrutura anárquica do sistema. O realismo científico, por sua vez, enfatiza o papel do poder nas relações internacionais e concomitantemente a importância das regras e instituições, tidas como construções sociais que alteram o comportamento dos Estados. Ou seja, o resultado das decisões dos Estados é uma combinação dos seus interesses egoísticos, que são concebidos como consequência das pressões domésticas que o governo percebe e das regras que o país pretende seguir.

De acordo com o realismo científico, então, tanto a anarquia quanto as regras são importantes ao funcionamento do sistema. A anarquia é um elemento essencial da estrutura internacional porque os graus de independência dos Estados em relação a autoridades externas variam, pois respeitam as regras do jogo de maneiras diferentes. As regras, por sua vez, são elementos importantes do sistema internacional, visto que a criação de instituições internacionais afeta as decisões dos Estados. Assim, apesar da estrutura internacional constranger os Estados, ela também é constituída por eles, havendo a possibilidade de emergência de interesses comuns interestatais quando estes percebem que a cooperação é uma forma de obtenção de benefícios, sendo a estrutura o resultado das interações dos Estados e

seu meio de ação. Mesmo assim, a dimensão institucional da estrutura internacional também é relacionada ao conceito de poder, pois mesmo que as instituições e regras internacionais sejam formadas pelas leis brandas, os países mais poderosos tendem a “torcer” essas instituições e normas de acordo com seu interesse, principalmente quando se trata de assuntos considerados essenciais para a sobrevivência dos Estados. No que tange ao tema da defesa e segurança – inclusive defesa de supostas ameaças terroristas – o poder ainda é um conceito importante em detrimento da ordem institucional e legal, pois é um tema reacionado a sobrevivência dos Estados.

A metodologia construtivista enfatiza como as interações entre os Estados devem ser estudadas, pois considera a política como construção social e, diante disso, busca indicar uma condição transformacional da estrutura internacional, permitindo a construção de uma perspectiva mais abrangente da realidade internacional “em que o poder, as normas e as regras são criadas pelos Estados, mas também influenciam o seu comportamento, um processo denominado coconstituição” (CORTINHAS, 2010, p. 23). Assim, ao ser um método de estudo, já que o construtivismo é uma análise que explica como o poder e as instituições afetam o comportamento dos Estados, ele não é contraditório ao realismo, que enfatiza a importância do poder nas relações internacionais e estuda os efeitos da anarquia sobre os agentes (WALTZ, 2000). Isto porque há relação direta entre o poder relacional de um país e a capacidade o governo de atender as demandas dos grupos de interesse que atuam domesticamente, sendo que quanto menor a pressão externa, mais liberdade na elaboração das políticas dos Estados os grupos internos têm.

O poder é o conceito essencial na explicação de como a estrutura sistêmica afeta a tomada de decisão dos EUA, já que, na estrutura anárquica, mesmo quando os grupos domésticos fazem pressão para que o governo atue de modo não cooperativo, ela só será atendida se o governo perceber que possui poder suficiente para defender suas decisões externamente. Isso ocorre porque se um Estado não tem poder suficiente no meio internacional, ele pode ser constrangido pelas pressões externas que aumentam sua vulnerabilidade, ou seja, os agentes domésticos terão menos margem de manobra e as pressões internacionais prevalecerão sobre as domésticas. No caso dos EUA, a política estatal é conduzida em grande parte pelos interesses domésticos, no sentido em que, quanto mais poder o país possuir internacionalmente, mais seu governo poderá impor as políticas que pretende aplicar de acordo com as intenções dos grupos de interesse doméstico. Ou seja, a minimização dos constrangimentos externos facilita a construção de políticas voltadas aos

interesses domésticos, de acordo com Waltz (2002), e os tomadores de decisão, neste sentido, podem se concentrar nas disputas de poder internas.

Embora o terrorismo internacional não deva ser considerado como um agente dotado de força legítima no sistema internacional, ele se manifesta através das fronteiras nacionais e possui conexão com o crime organizado, como através do seu financiamento, e impõe a cooperação e criação de estruturas que evitem suas manifestações. Como assinala Cortinhas (2010), as mais importantes teorias de Relações Internacionais sugerem que a anarquia prevalece como elemento essencial da estrutura internacional, mas a cooperação pode ser obtida diante de certas circunstâncias e os Estados e outros atores podem criar uma ordem internacional baseada em regras e instituições que constroem o comportamento dos países, se esses assim perceberem que a única possível solução para certas questões que emergem do aumento da interdependência são os esforços multilaterais. Ainda, para o autor, a presença dessa moldura institucional culmina em um aumento da “cultura internacionalizada”, que viabiliza a criação de novas regulamentações.

Logo, a pesquisa está estruturada em quatro capítulos, sendo o primeiro responsável pela descrição histórica do termo “terrorismo”; apresentação das principais definições e conceitos existentes na literatura acadêmica, política, jurídica e cultural sobre o terrorismo; análise dos principais tipos e diferenciações do fenômeno, como terrorismo *versus* insurgência. O segundo se concentrará na descrição das principais definições respeitadas pelo direito internacional no âmbito das organizações internacionais, além de posicionar o tema diante do contexto brasileiro. O terceiro capítulo é responsável pela descrição e análise das definições nacionais dos diversos órgãos oficiais dos Estados Unidos da América, apresentando inicialmente o desenvolvimento histórico destes conceitos no país; as políticas nacionais e internacionais que foram tomadas baseadas nestes conceitos e a análise da “Guerra ao Terror”, política de repressão ilustrativa contra o terrorismo pelo presidente George W. Bush após os atentados de 11 de setembro de 2001, além da reflexão com relação aos diversos usos políticos do termo “terrorismo” relacionados aos Estados Unidos. O quarto capítulo tem a intenção de expor questionamentos relacionados à guerra justa, discussão que foi abordada após as invasões ao Afeganistão e Iraque pelos EUA justificadas pela premissa da legítima defesa diante dos atentados de 11/9 em solo norte-americano.

## CAPÍTULO 1 – TERRORISMO: DEFINIÇÕES E DIFERENCIAÇÕES

O termo “terrorismo” foi popularizado durante a Revolução Francesa, relacionado ao *régime de la terreur* (1793-1794). O *régime* foi um instrumento para governar o período transicional buscando garantir a ordem após a Revolução de 1789. A característica do governo no período era a intimidação aos contrarrevolucionários e subversivos que o regime considerava como inimigos do povo, sendo que ao Comitê de Segurança Geral e ao Tribunal Revolucionário foram concedidos poderes de prisão, julgamento e pena de morte na guilhotina aos culpados por crimes de traição, visando transmitir a lição aos possíveis opositores do regime (HOFFMAN, 1998). Robespierre, o líder do *régime*, considerava essas medidas moralmente positivas, já que a virtude faria parte de um governo baseado na paz que em tempo de revolução deveria ser aliada ao terror, pois sem a virtude o terror é perverso, e sem o terror a virtude é inútil. Após o fim do *régime* em 1794, o terrorismo passou a ser associado ao abuso de autoridade, quando Edmund Burke popularizou o termo em inglês em seus escritos: “centenas de miseráveis do inferno chamados terroristas... soltem-nos ao povo” (BURKE, 1795 apud HOFFMAN, 1998, p. 5).

No século XIX, o italiano defensor do federalismo Carlos Pisacane formulou a teoria da propaganda pela ação que tratava a violência como necessária para chamar a atenção a uma causa e reunir as massas por trás da revolução. Essa difusão dos atos violentos atraía aos terroristas o apoio necessário para legitimar suas ações tomadas contra alvos impopulares (HOFFMAN, 1998). Segundo Schmid (2004), essas ações provocavam excitação e entusiasmo revolucionário. De acordo com Hoffman (1998), o grupo constitucionalista russo *Narodnaya Volya* colocou em prática a teoria de Pisacane ao utilizar a violência para atrair atenção à causa, pois eram contra o regime czarista e acreditavam que este método deveria ser utilizado contra aqueles que eram considerados a personificação do absolutismo. O grupo alcançou seu principal objetivo com o assassinato do Czar Alexandre II em 1881 através de um atentado com homem-bomba. A publicidade do ato influenciou revolucionários que eram contra os regimes estabelecidos pelo mundo, como em Londres com a criação da Internacional Anarquista. Entretanto, a presença desses métodos impulsionados pela propaganda causava medo desproporcional comparado às conquistas políticas. Ao utilizarem ações individuais de forma difusa, esses grupos anarquistas dificultavam a prevenção pela polícia e aumentavam o medo da população.

A ascensão do terrorismo como instrumento de ação política nacionalista foi influenciada pelos ideais de Bakunin, que defendia o anarquismo socialista. Para alcançar este objetivo, esta corrente defendia o uso de ações violentas contra aqueles que faziam parte da nobreza ou eram proprietários da indústria (SILVA, 2014). Sua principal contribuição à história do terrorismo foi a distribuição de manuais de violência mais de um século antes das comunicações e informações serem globalizadas através da mídia e da Internet. Kropotkin, um anarquista, concordava a dinamite não poderia demolir as estruturas históricas criadas há séculos, mas como propaganda, o terrorismo poderia ser efetivo, pois “pelas ações que compelem atenção geral, a nova ideia se infiltra na mente das pessoas e ganha cobertura” (KROPOTKIN, 1993 apud SCHMID, 2004, p. 205, tradução nossa).

No início do século XX, movimentos nacionalistas que questionavam os Impérios Otomano e Habsburgo contavam com estratégias terroristas, como os militantes nacionalistas armênios no leste da Turquia, que utilizavam de ataques na administração colonial e forças de segurança para alcançar apoio nacional e atenção internacional. Outros grupos do período foram a Organização Revolucionária Interna da Macedônia e a Juventude Bósnia, este último responsável pela morte do arquiduque Francisco Ferdinando em 1914, ato que foi o estopim para o início da Primeira Guerra Mundial. Os Estados utilizaram o método do terror durante a Segunda Guerra Mundial através da criação de campos de concentração pelo partido nazista e de execuções de nacionais e estrangeiros como forma de repressão e coerção contra a oposição, recuperando a conotação do terrorismo como abuso de poder por parte de governos (SCHMID, 2004).

Após o período, o terror tornou-se o meio de manifestação de revoltas nacionalistas e anticolonialistas na Ásia, África e Oriente Médio, através dos *freedom fighters*, que buscavam legitimação da comunidade internacional na busca pela libertação nacional e autodeterminação. Neste período o termo “terrorismo” já era considerado pejorativo, o que pode ser observado pelo discurso do líder da Organização da Libertação Palestina Yasser Arafat na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1974, na qual pronunciou que a diferença entre o revolucionário e o terrorista se encontra na razão pela qual cada um luta, e para aqueles que se levantam por uma causa e lutam pela liberdade e libertação de sua terra não deveriam ser chamados de terrorista (ARAFAT, 1974 apud HOFFMAN, 1998). Fora do contexto colonial, também podem ser encontrados grupos nacionalistas e étnicos separatistas no período, como a *Irish Revolutionary Army* (IRA) e o *Euskadi ta Askatasuna* (ETA), além

de grupos na Europa Ocidental e América Latina que reivindicavam maior igualdade econômica e social diante do Estado liberal e capitalista (HOFFMAN, 1998).

Na década de 1990, o termo “terrorismo” foi utilizado para complementar outros fenômenos, como o narcotráfico, utilizado para angariar fundos de grupos políticos com visão ideológica de esquerda na América Central, e conflitos subnacionais no contexto pós-guerra fria, o *Gray Area Phenomenon*, que ameaçavam a estabilidade dos Estados por atores não estatais através da violência urbana e caracterizou conflitos assimétricos. Estes conflitos ocorrem quando uma potência militarmente inferior, em posição de autodefesa, pode recorrer a táticas não convencionais, como técnicas de guerrilha, destruição de bases econômicas do adversário e outros meios que acaba com a vontade política do mais forte (SILVA, 2009). Segundo Zuinaga (2011), então, mesmo o termo sendo utilizado desde a Revolução Francesa, seu significado foi alterado ao longo dos séculos de acordo com eventos diferentes em modo, situação e espaço, que condicionaram a forma de resposta diante das percepções de legalidade e ilegalidade de cada tempo, da identificação das vítimas e do tipo de representação governamental.

O termo “terrorismo” que caracterizou ações ao longo da história foi percebido diferentemente de acordo com o contexto que estava inserido, resultando na falta de consenso sobre o tema e a existência de lacunas no direito internacional. De acordo com Saul (2006), o termo encapsula um fenômeno de violência política condenado como antissocial, imoral e desumano, sendo que seu significado linguístico já se refere ao medo intenso e pavor. Porém, a ação de causar medo não define o terrorismo como um termo legal por si só, pois muitas formas de violência pode causar o terror.

Apesar dos significados inconstantes do termo ao longo do tempo, seu poder semântico tem a capacidade de desumanizar aqueles a quem é dirigido, mesmo oponentes políticos legítimos. Assim, o termo é pejorativo e carregado ideológica e politicamente, implicando em abusos nos julgamentos morais e sociais por parte dos autores do discurso. Dissenso sobre o termo vai além das disputas técnicas sobre a palavra em si, e reflete argumentos ideológicos, doutrinários e jurisprudenciários sobre quem está exercendo a violência, contra quem, e para quais propósitos.

Uma questão que emerge inicialmente quando se trata da definição de terrorismo é a diferença entre terrorismo estatal e terrorismo dos agentes não estatais, pois acusar o Estado de atos terroristas definidos pela sua própria percepção do outro é aceitar a existência

de critérios comuns de julgamento de atos terroristas efetuados pelos Estados que podem ser classificados nos limites do direito internacional dos conflitos armados, assim como os atos dos agentes não estatais. De acordo com Schmid (2004), há um consenso que Estados podem cometer crimes internacionais se há violação das leis, costumes ou regras da guerra estabelecidas, mesmo se tratando de legítima defesa. Assim, atos terroristas podem ser cometidos por grupos ou indivíduos que não são adeptos ao terrorismo, como as forças armadas de algum Estado, extremistas com ideologias próprias e não compartilhadas por uma organização conhecida, ou indivíduos que consideram possuir motivos que justifiquem suas ações. Geralmente, atos terroristas individuais possuem um inimigo definido e é utilizado como método de ação, ao contrário do terrorismo como lógica de ação, caracterizado por ataques indiscriminados contra inocentes e com motivações políticas.

### **1.1 Definições no âmbito acadêmico**

São muitas as tentativas no âmbito acadêmico de definir o terrorismo. Neste capítulo foram utilizados autores das ciências sociais, ciências políticas e relações internacionais que contribuíram com uma definição própria para elucidar seus estudos sobre o tema. Alguns desses autores já haviam compilado definições anteriores de acordo com metodologias próprias e de acordo com o local e tempo da pesquisa. Neste sentido, serão apresentadas definições levantadas pela autora e definições compiladas de autores terceiros, visando demonstrar a multiplicidade de tentativas em definir terrorismo no âmbito acadêmico.

Para Hodgson e Tadros (2013) o desenvolvimento de uma definição de terrorismo requer a identificação e a resolução de alguns dilemas, como o propósito terrorista, a ação terrorista, o alvo terrorista, o método terrorista e o próprio terrorista. O primeiro identificaria os objetivos, sejam eles políticos ou não. A ação define o que conta como atos de terrorismo, como aqueles que causam mortes ou sérios danos físicos, danos a propriedade ou as ameaças de fazer qualquer um desses atos. Já o terceiro identifica o alvo da ação de terrorismo, se são restritos a não combatentes ou combatentes em um conflito armado. O método terrorista identifica se os atos terroristas precisam se relacionar com a busca da finalidade terrorista de forma particular. E enfim, o terrorista, que julga se qualquer um pode



cometer um ato de terrorismo, se ele é um indivíduo ou grupo ou se um Estado também pode cometer esses atos.

Morales (2012), por sua vez, propõe outros tópicos de análise, que seriam a origem e objetivos de cada grupo, plano que se persegue com os atos terroristas, a função, que a partir da mesma o objetivo é muito mais claro e específico, a natureza, sua causa e os efeitos, e o medo, para a autora, não seria o objetivo prioritário, mas o que este medo causaria como a instabilidade e humilhação para o governo no qual está inserido. Assim, a autora apresenta sua própria classificação de terrorismo, que seria a conduta que visa causar o terror na sociedade e debilidade em suas instituições, utilizando métodos degradantes e desumanos que atentam contra a vida, integridade física e dignidade da pessoa e estabilidade do Estado.

Zuinaga (2011) realizou um levantamento das principais contribuições na área acadêmica que apontam formas de descrever o terrorismo. Para Villegas (2011 apud ZUINAGA, 2011), deve-se primeiramente identificar qual a natureza do fenômeno, já que se considerar que o terrorismo se define pela natureza dos meios empregados, ele somente protegeria bens jurídicos individuais. Também se pode considerar que ele se define pela presença de elementos subjetivos penais que se identificariam com os efeitos de alvoroço público ou de temor que podem ocasionar os delitos. Brian Jenkins (1984 apud ZUINAGA, 2011) considera que o terrorismo se define melhor pela qualidade de seus atos do que pela identidade de seus atores ou pela natureza da sua causa. Já Avilés (2004 apud ZUINAGA, 2011) acredita que o terrorismo é um termo que se usa para desqualificar um inimigo, já que quem é terrorista para uns pode ser um lutador por liberdade para outros, e o terrorismo seria uma forma de violência política que se distingue de outras por seu caráter “moralmente repugnante”, pois é a violência exercida com fins políticos por grupos rebeldes, ou seja, a violência política exercida por agentes não estatais, exercida para aterrorizar com fins políticos uma população civil.

Doran (2002) citou uma definição de terrorismo de David Fromkin de 1975 para buscar responder os ataques de onze de setembro, no qual sugeria que o terrorismo é violência usada para criar medo, sendo que este medo faria alguém mudar de ação para ir de encontro ao propósito do terrorista, ou seja, quando o terrorista mata, o objetivo não é o assassinato em si. O autor valorizou a definição focada no simbolismo do fenômeno ao contextualizar os objetivos de Osama Bin Laden de atacar a ideologia ocidental representada pelos Estados Unidos. Nas palavras do autor, “a magnitude dos ataques de Nova York e Washington deixou clara que a Al Qaeda acredita estar travando uma guerra para salvar a *umma* do Diabo,

representado pela cultura ocidental secular” (DORAN, 2002, p. 284, tradução nossa, grifo original).

Álvarez (2012) apresenta definições do âmbito acadêmico, demonstrando que há certos esforços no sentido de se chegar a uma definição comum ou largamente aceita: Reinares (1998 apud ÁLVAREZ, 2012) concorda que quando uma ação de violência gera efeitos psíquicos desproporcionais comparados às consequências materiais, adquire peculiaridades próprias do que se denomina terrorismo; Beck (2001 apud ÁLVAREZ, 2012), para quem as redes terroristas operam como organizações não governamentais, sem território, de modo descentralizado, localmente e transnacionalmente, desbancam o monopólio estatal da violência; Hoffman (2002 apud ÁLVAREZ, 2012), que acredita que o terrorismo mundial não é a simples extensão da guerra entre Estados a atores não estatais, mas é a subversão dos mesmos por incitar suas vítimas a tomar medidas que, em nome da legítima defesa, violentam alegremente a soberania dos Estados acusados de alentar o terrorismo, além disto, ele seria um fenômeno global que tem por efeito fortalecer o inimigo – o Estado – ao mesmo tempo em que busca derrubá-lo, e os Estados que são suas vítimas não têm nenhum interesse em tratar os terroristas como combatentes ilegais submetidos ao direito de guerra, mas buscam tratá-los como párias que estão fora da lei como os piratas ou os culpados de genocídio; Laqueur (1996 apud ÁLVAREZ, 2012), para quem o terrorismo é o emprego sistemático da violência ou ameaça de usá-la por parte de entidades menores que um Estado, com a finalidade de disseminar o terror na sociedade para debilitar e inclusive destituir a quem detém o governo, e assim produzir uma mudança política; Pinheiro Guimarães (1995 apud ÁLVAREZ, 2012), que acredita que o terrorismo tem sua origem na existência de comunidades étnicas ou religiosas significativas dentro ou fora de seu território nacional de origem e que estão sob a opressão política, econômica e social de outras etnias ou grupos religiosos que controlam o sistema político a que estão sujeitas e somente pode ser classificado como ameaça quando se transforma em um instrumento de ação sistemática de um movimento político ou de um Estado e parte de uma estratégia político-militar mais geral; García Valdés (apud ÁLVAREZ, 2012), para quem é a conduta delitativa que, mediante atos de extrema violência ou trave intimidação, e com um fim subversivo, trata de destruir o sistema político democrático empregando, para estes efeitos, meios seletivos ou catastróficos; Sorel (apud ÁLVAREZ, 2012), acredita que seria um ato ilícito que cria uma alteração da ordem pública definida pela comunidade internacional, por meio do uso da violência grave e indiscriminada a fim de produzir uma atmosfera de terror com o objetivo de influir na ação política; Seijas Candelas (apud ÁLVAREZ, 2012), concorda que é quando um grupo, que tenha o poder governamental

ou esteja fora do governo, decide alcançar um conjunto de objetivos ideológicos por métodos que não somente violam o Direito nacional ou internacional, mas que, além disso, se espera que tenha êxito principalmente mediante a ameaça ou o uso da violência; García Calvo (apud ÁLVAREZ, 2012), para quem o terrorismo seria uma atividade planejada que, individualmente ou com a cobertura de uma organização, com frequência ou isoladamente, e através da utilização de meios ou a realização de atos destinados a criar uma situação de grave insegurança, temor social ou de alteração da paz pública, tem por finalidade subverter total ou parcialmente a ordem política constituída; Jimenez (apud ÁLVAREZ, 2012), acredita que o ato terrorista constitui uma negação dos direitos fundamentais através da utilização da violência como meio de terror por parte de estruturas organizadas com fins políticos; e, enfim, Herrero (apud ÁLVAREZ, 2012) supõe que o terrorismo seria o fenômeno social patológico, caracterizado pelo uso extremo da violência, como meio intimidante coercivo para as vítimas diretas e para o contexto sociopolítico que as envolve, com o fim de alcançar objetivos de caráter revolucionário reacionário ou repressivo. Ao meio de estas definições, Álvarez (2012) conclui que o fato de que certas definições utilizam termos específicos que limitam o conceito é algo que pode impedir o consenso, já que no caso de citar que o terrorismo só pode ser definido pelo uso da violência contra objetivos civis, os autores excluem atos em instalações militares, por exemplo.

Chochua (2006) também apresenta algumas definições da academia, como a de Neuhold (2003, apud CHOCHUA, 2006), que define terrorismo como o uso ilegal da violência física fora do contexto da guerra, que busca alcançar objetivos políticos; e a de Hudson (1999, apud CHOCHUA, 2006), para quem o terrorismo é o uso calculado da violência inesperada, ilegal e chocante contra não combatentes e outros alvos símbolos, perpetrado por membros clandestinos de grupos subnacionais ou agentes, com o propósito psicológico de publicar uma causa política ou religiosa e intimidar ou coagir um governo ou população civil em aceitar as demandas da causa.

De acordo com Saul (2006), o terrorismo seria qualquer ato violento ou criminoso com a intenção de causar a morte ou sérias consequências físicas, ou colocar em perigo a vida, incluindo atos contra a propriedade, que fora causados fora de um conflito armado, por razões políticas, ideológicas, religiosas ou étnicas, e buscaram criar medo em um grupo, pessoa ou público em geral, que intimidou seriamente uma população ou parte desta, ou compeliu um governo ou organização internacional a se abster de agir. Protesto, dissidência ou ação que não se destina a causar a morte, danos corporais graves ou um risco grave para a saúde ou a segurança pública não constituiria um ato terrorista.

Para Hoffman (1998), a imprecisão na definição do termo também é ocasionada pela mídia que busca divulgar da maneira mais rápida e alarmante mensagens, e acaba rotulando ações diversas como “terrorismo”. Além disto, na medida em que o uso da palavra mudou durante o tempo para acomodar o discurso político de cada era, o terrorismo se afastou cada vez mais do consenso de definições. A característica que permaneceu durante a evolução histórica do terrorismo foi a percepção de ser um termo pejorativo e a negação, por parte dos terroristas, de serem considerados como tal.

Schmid e Jongman (1988) analisaram 109 definições de estudiosos do assunto com o objetivo de conseguir uma amplamente aceitável, razoável e compreensível definição de terrorismo, e concluíram que há três elementos comuns nestas definições que são o uso da violência, o caráter político e a intenção de difundir o medo e o terror. Zuinaga (2011), ao estudar o trabalho dos autores, apresentou o levantamento dos principais termos utilizados nas definições selecionadas pelos mesmos, concluindo que a maioria possui *definiens* como “violência” e “força”, com forte presença de “caráter político” e “medo”. Os autores ainda acreditam que as definições mais primitivas utilizam apenas um *definiens*, sendo mais sinônimos, traduções e tautologias, como “terrorismo = crime”. As definições de dois ou três elementos são, por exemplo, “terrorismo = assassinato político”, “terrorismo = violência por motivos políticos”, sendo que quanto mais elementos são adicionados, menos ambígua torna-se a definição.

Quadro 1 – Identificação de 22 termos empregados na definição de terrorismo

	Elementos de Definição	Porcentagem de aparição
1	Violência, Força.	83,5%
2	Caráter Político.	65%
3	Medo, ênfase no terror.	51%
4	Ameaça.	47%
5	Reações e efeitos psicológicos.	41,5%
6	Diferença vítima objetivo.	37,5%
7	Planejado, premeditado, sistemático ação, organizada.	32%
8	Método de combate, estratégia, tática.	30,5%
9	Sem restrições humanitárias, viola as regras aceitas, supranormal.	30%
10	Coerção, extorsão, submissão da vontade.	28%
11	Aspectos de publicidade.	21,5%
12	Arbitrariedade, impessoalidade, caráter aleatório, indiscriminado.	21%
13	Civis, não combatentes, neutros, não envolvidos como vítimas.	17,5%
14	Intimidação.	17%

15	Ênfase na inocência da vítima.	15,5%
16	Grupo, movimento, organização como a perpetradora.	14%
17	Aspectos simbólicos, demonstração a outros.	13,5%
18	Incalculável, imprevisível, inesperado uso da violência.	9%
19	Natureza encoberta, clandestina.	9%
20	Repetitivo, recorrente, ou campanha de caráter violento.	7%
21	Criminal.	6%
22	Demandas feitas ao Estado.	4%

Fonte: Jongman, Schmid (1988), apud ZUINAGA, 2011, tradução nossa.

De forma a facilitar a visualização destes *definiens* em conceitos acadêmicos e da metodologia de Jongman e Schmid (1988), Zuinaga (2011) elaborou o quadro com as principais contribuições de acordo com seu levantamento.

Quadro 2 – Principais definições de terrorismo

Autor	Definição	Palavras-chave
Rafael Calduch Cervera	Uma estratégia de relação política baseada no uso da violência e das ameaças de violências por um grupo organizado, com objetivo de induzir um sentimento de terror ou insegurança extrema em uma coletividade humana não beligerante e facilitar assim o sucesso de suas demandas.	Estratégia, Violência, Ameaças, sentimento de terror, insegurança, coletividade humana, demandas.
Walter Laqueur	É o assassinato sistemático, desordem, e ameaça do inocente para criar medo e intimidação para obter um ato político ou tático e para ser vantajoso, geralmente influenciando um público.	Assassinato sistemático, ameaça, medo, intimidação.
James M. Poland	Terrorismo é o uso ilegal ou ameaça de violência contra pessoas ou bens. Geralmente usado para intimidar ou coagir um governo, indivíduo ou grupo, ou para modificar seu comportamento ou política.	Uso ilegal, ameaça, violência.
Brian Jenkins	É o uso calculado da violência ou ameaça violência para inculcar o medo; destina-se a forçar ou intimidar governos ou sociedades na busca de objetivos que são geralmente políticos, religiosos ou ideológicos.	Violência, ameaça, medo, forçar, intimidar.
Paul Wilkinson	O uso sistemático de assassinato e destruição, ou a ameaça da mesma, para criar um clima de ansiedade, para publicar uma causa, ou para intimidar um grande segmento da população considerada alvo.	Assassinato, destruição, ameaça, ansiedade, intimidar.
Fernando Reinares	É uma violência sistemática e imprevisível praticada por atores individuais e coletivos dirigida contra objetivos vulneráveis que têm alguma relevância simbólica nos seus correspondentes meios culturais ou estruturas institucionais.	Violência sistemática, imprevisível, objetivos vulneráveis.
Soraya Zuinaga	Ataques seletivos ou indiscriminados mediante o uso da violência através do fator surpresa para demonstrar poder, com o objetivo de produzir efeitos psicológicos devastadores sobre um grupo social determinado.	Ataques seletivos ou indiscriminados, violência, surpresa, poder, efeitos psicológicos.

Grant Wardlaw	É o uso, ou a ameaça de uso da violência por parte de um indivíduo ou grupo, tanto se atua a favor ou contra a autoridade estabelecida, quanto essa ação pretende criar uma angústia extrema ou efeitos indutores de medo sobre um grupo selecionado e maior que as vítimas imediatas, com o propósito de obrigá-lo a atingir as demandas dos perpetradores.	Ameaça, violência, angústia extrema, medo.
---------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------

Fonte: ZUINAGA, 2011, p. 20, tradução nossa.

Schmid e Jongman (1988) conceituaram o termo da seguinte forma:

Terrorismo é um método de combate cujas vítimas aleatórias ou simbólicas servem de instrumento como alvos de violência. Estas vítimas instrumentais dividem grupo ou classe característica que forma a base para sua seleção de vitimização. Através do uso prévio da violência ou da ameaça de violência, outros membros daquele grupo ou classe são colocados em um estado de medo crônico (terror). Este grupo ou classe, cujo senso de segurança dos membros é propositalmente ferido, é o alvo do terror. A vitimização do alvo da violência é considerada anormal por muitos testemunhos por se tratar de atrocidade, dentro de um contexto ou de um lugar da vitimização que não necessariamente ocorrem em um período de guerras, e pelo desrespeito às regras de combate aceitas na guerra convencional. A violação da norma cria uma audiência atenta além do alvo do terror [...] o propósito deste método indireto de combate é imobilizar o alvo do terror para produzir desorientação ou obediência, ou mobilizar os alvos de demanda secundários (como um governo) ou os alvos de atenção (como a opinião pública) para mudar as atitudes ou comportamentos favorecendo os interesses de curto ou longo prazo dos que usam este método de combate (JONGMAN; SCHMID, 1988, p. 2, tradução nossa).

Para por em prova esta definição, os autores enviaram um questionário para membros da comunidade científica no campo do terrorismo e o resultado foi que 81% das respostas sugeriram que tal definição é parcial ou totalmente aceitável. Ao somar os que aceitam parcialmente com os que não aceitaram esta definição, entretanto, o resultado foi quase dois terços, sendo que a maior ressalva foi diante da questão do simbolismo da violência utilizada no terrorismo, conceito que não utilizado pelos autores na definição. A justificativa dos autores foi a de que o assassinato pode ser funcional em termos de enfraquecimento político do lado atingido e ao mesmo tempo, pode ser simbólico pelos efeitos psicológicos e o papel da vítima por aqueles que se identificam com ela (JONGMAN; SCHMID, 1988).

Para Martin (2015), a maioria dos alvos do terrorismo simboliza a justiça da causa pela qual estão atuando e a perversidade do inimigo, ou seja, o simbolismo é utilizado para racionalizar atos de extrema violência e pode ser manipulado para incluir o maior número de vítimas dentro da categoria dos interesses do inimigo.

O simbolismo ainda pode criar ligações ideológicas abstratas entre os terroristas e suas vítimas. De acordo com Martin (2015), esse processo foi observado na América Latina

na década de 1970, quando os terroristas capturaram executivos civis e diplomatas que os sequestradores acreditavam simbolizar o capitalismo e a exploração. Ainda, alvos simbólicos podem representar um inimigo social ou uma estrutura política, como no assassinato pelo IRA do tio do marido da Rainha Elizabeth II em 1979 e em alguns casos, grupos inteiros podem ser rotulados como durante os genocídios do Holocausto Nazista, no Camboja, Ruanda e na região de Darfur do Sudão.

Assim, ao contrário das vítimas de um assassinato político (morte intencional de uma vítima específica por razões ligadas ao seu grau de notoriedade pública e empreendidas com um propósito político visando sua eliminação pontual), as vítimas do terrorismo frequentemente não são especificadas. Quando os assassinatos políticos ocorrem em série e a intimidação do oponente se torna mais importante que sua eliminação física, tal ação inclina-se ao campo conceitual do terrorismo (JONGMAN; SCHMID, 1988). Todavia, a aleatoriedade da escolha da vítima de um ato terrorista não significa que ele não carregue consigo algum simbolismo, já que até mesmo vítimas escolhidas ao acaso pertencem a algum tipo de grupo ou classe característica na qual o atentado busca atingir.

Quando os ataques são realizados através de bombas ou quando os terroristas tentam atingir um grupo em particular, mas afetam também pessoas de grupos distintos, Schmid e Jongman (1988) sugerem o conceito de “alvos de oportunidade”, já que a aleatoriedade não obstrui o simbolismo destas vítimas visto a intenção de causar medo. Ainda, Saint-Pierre (2009), divide terrorismo discriminatório e indiscriminatório com relação ao simbolismo e o papel da vítima. Para o autor, o terrorismo discriminatório baseia sua eficácia na precisão da identificação da vítima. Ainda que esses grupos possam procurar a tomada do poder, manifestar abertamente sua posição e identificar o inimigo, em nenhum caso, segundo o autor, essas operações são decisivas. Algumas vezes as ações políticas são contraproducentes para as forças políticas que fazem uso tático delas, pois podem desencadear uma violência indiscriminada pelas forças de repressão. Enquanto as ações terroristas auxiliam na defesa e nas negociações das organizações populares, além de gerarem coesão e ódio às forças populares, ela semeia terror ao aparelho repressivo, motivando sua retaliação. Já o terrorismo indiscriminado busca deliberadamente vitimar inocentes, visando cada vez maior publicidade do atentado. Seu efeito principal é gerar o sentimento de abandono pela população e enfraquecer o domínio estatal.

O medo, como fator de conceituação do terrorismo pelo seu âmbito psicológico, foi incluído na definição de Saint-Pierre (2009). Para o autor, terrorismo seria uma forma de violência cujo efeito realiza-se no âmbito psicológico do indivíduo e tem como objetivo

produzir a reação psicológica do terror, ou seja, é um ato de violência que provoca uma ação social reativa, procura condicionar comportamentos e é uma relação de força. O exercício da violência seria observado em níveis: nível tático, expressão concreta e manifesta da relação de força, a aplicação direta e visível da força, o ataque e o combate propriamente dito: é neste nível que o terrorista provoca o maior dano possível e com a maior publicidade; o nível estratégico, que objetiva a vitória na guerra, seja pelo uso da força ou pela ameaça da sua aplicação, buscando o caminho para a execução dos fins pelos quais a política estabeleceu essa relação de força.

No caso do terrorismo, o objetivo estratégico é sempre provocar terror e não aspira à vitória na guerra nem à tomada do poder que permitiria impor a vontade política do vencedor; e o nível político é quando se realizam os objetivos pelos quais uma guerra é levada a cabo, pois é a política quem escolhe o inimigo, quem define a lógica da guerra, quem regula os acordos e quem exerce a imposição da vontade, no terrorismo não há imposição da vontade, mas, quando alcança seu objetivo, a fratura da vontade do inimigo, ou seja, há uma imposição da vontade negativa, a desestabilização do inimigo, o desmembramento do tecido social e a falência do Estado (SAINT-PIERRE, 2009).

Em função desta divisão tipológica do terrorismo, Saint-Pierre (2009) identifica diferentes tipos de vítimas: a vítima tática, que é a vítima direta; a vítima estratégica, aquela que sobrevive ao atentado, mas que se encontra de alguma maneira incluída no grupo dos vitimados e, por isso, é vulnerável e presa do pânico; e a vítima política, que seria o Estado, a estrutura que deveria garantir a vida dos cidadãos. A vítima estratégica, contudo, é a vítima visada pelo terrorista, já que não morre, mas vive aterrorizada. Ou seja, o fundamento do terror não é a morte, mas a insegurança que culmina na vulnerabilidade diante do terrorista (SAINT-PIERRE, 2009).

Assim, para Álvarez (2012), a violência utilizada pelo terrorismo ocasiona consequências psicológicas utilizando o mínimo de força física, diretamente contra as potências morais do oponente e sua vontade, já que se busca comunicar que não há mais segurança. Enquanto o assassinato político justapõe o assassino com a vítima, o ato terrorista é baseado em uma estratégia indireta, de acordo com Schmid (2004), já que uma vítima aleatória ou representativa é morta em público para que as vítimas reais, que seriam o alvo de audiência, sejam atingidas, ou seja, a violência terrorista é principalmente perpetrada pelos seus efeitos em outros do que pela sua vítima imediata conforme a caracterização de vítima estratégica de Saint-Pierre (2009).



A publicidade do terrorismo depende dos meios de divulgação, como a mídia. Segundo Schmid (2004), a mídia e o terrorismo interagem de um modo particular, pois os atos terroristas atingem sua notoriedade atingindo inocentes e civis e, ou seja, algumas pessoas devem morrer para que os editores publiquem a existência, demandas e objetivos dos terroristas. A divisão de trabalho entre o terrorismo, como um gerador de medo, e a mídia como amplificadora e transmissora involuntária da violência não foi totalmente percebida, e, conseqüentemente, não pôde ser evitada pelos meios de comunicação. Carlos Marighela foi um importante guerrilheiro urbano brasileiro, e elaborou princípios que envolvem a mídia e o terrorismo:

Atos terroristas devem ser destinados para a audiência, o público geral; Vítimas devem ser escolhidas por seu valor simbólico; A mídia está preparada para cobrir a violência terrorista; A mídia pode ser ativada, direcionada e manipulada pelos efeitos propagandísticos; e Governos estão em desvantagem porque sua única escolha está entre a censura e liberar o uso da mídia pelos terroristas (MARIGHELA apud SCHMID, 2004, p. 208, tradução nossa).

De acordo com Ginges (1997), Marighela ainda proporcionou outra contribuição ao tema. O autor aponta que o ato terrorista pode ter múltiplos propósitos além da demanda explícita do terrorista, que pode alterar a situação objetiva através da propaganda e intimidação, ou seja, o terrorista supõe que seus atos vão gerar publicidade e simpatia por parte da população, como consequência da percepção da mesma pela sua causa.

O terrorista espera mudar a situação objetiva através da polarização da sociedade, dividindo as massas das autoridades e fazendo as massas acreditar que a legitimidade moral e prática está do lado do grupo terrorista, criando uma espiral de violência e repressão que culmina na ascensão popular. Isto porque a repressão do governo e o medo e desorientação da população geraria perda de esperança governamental. Carlos Marighela (apud GINGES, 1997), neste sentido, concordou que seria necessário transformar uma crise política em um conflito armado através da realização de ações violentas que forçariam aqueles do poder em transformar a situação política do país em uma situação militar, o que alienaria as massas, que, por sua vez, se revoltaria contra o exército e polícia para questionar o *status quo* do país.

Assim, sem ser noticiado, o terrorismo não existiria, já que apenas o ato de matar não cria o terrorismo, mas sim a sua intenção de aterrorizar. Moreno (2009) ressalta que os grupos terroristas alcançam seus objetivos em países onde a mídia é livre e o acesso aos meios de comunicações com alcance global é disponível. Dessa forma, o combate ao terrorismo pode afetar negativamente a estabilidade e transparência dos Estados democráticos modernos, legitimando a adoção de medidas mais severas de segurança e de cerceamento das liberdades civis.

De acordo com Ganor (2009), a mídia ainda seria um dos elementos cruciais para o terrorismo propagar o medo, já que grupos terroristas contam com a mídia de massa para transferir suas mensagens e intimidar o público, de forma a ocasionar o medo racional e irracional. O medo racional seria uma resposta natural à percepção de risco após um ataque terrorista, e até certa forma ele seria positivo porque encoraja a vigilância da população, o que é importante para colaborar com o aparato de segurança do Estado.

Para Schmid (2011) o terrorismo refere-se a uma doutrina sobre a efetividade presumida de uma tática especial de geração de medo e violência política coercitiva, mas também é uma ação violenta calculada, demonstrativa e direta, sem restrições morais ou legais, com o foco em civis e não combatentes, representada pelos seus efeitos propagandísticos e psicológicos nas partes do conflito. A tática do terrorismo é empregada nos contextos de repressão estatal ilegal, agitação propagandística por atores não estatais em tempos de paz ou fora da zona de conflito e em um contexto de campanha militar irregular empregada por Estados e atores não estatais. A ameaça ou o ato da violência física empregada pelos terroristas podem envolver fase de atos letais, como bombardeios, uma fase de incidentes que ameaçam à vida, como sequestros, e uma fase de ações sequenciais, como tortura. A pública vitimização do terrorismo inicia com processos de comunicação baseados na ameaça, quando são realizadas demandas a indivíduos, grupos e governos, e a busca de apoiadores aos terroristas.

O terrorismo, assim, não deve ser entendido apenas em termos de violência, mas em termos de propaganda. Enquanto a violência busca modificar algum comportamento pela coerção, a propaganda quer, além disto, persuadir seu público. Como resultado destes dois fatores, podemos entender o terrorismo, que usa a violência contra uma vítima instrumental, buscando coagir e persuadir outras. Se o termo for isolado de outros modos de conflito, e considerado como um meio instrumental, a condenação pela comunidade internacional é mais provável, pois exclui mais fatores do que inclui os diversos fins que são utilizados pelo terrorismo.

O terrorismo não existe apenas pelo terror em si. Ele busca um objetivo, embora tais não signifiquem que o método utilizado seja válido. Esse objetivo é muitas vezes de caráter político. Enquanto há formas não políticas de terrorismo, como o criminal ou o terrorismo psicopatológico, a motivação política é a mais presente desde que os terroristas desafiam o monopólio da violência do Estado e sua habilidade de proteger os cidadãos. O ato terrorista, assim, obtém um significado político mesmo quando sua motivação não é política unicamente, mas também religiosa, criminosa ou psicopatológica.

## 1.2 Terrorismo, insurgência e guerrilha

O terrorismo político pode ser dividido em três tipos, de acordo com Wilkinson (1974). O primeiro, terrorismo revolucionário, seria o uso sistemático de táticas de violência terrorista com o objetivo de impulsionar a revolução política e é caracterizado por se constituir como um grupo, ou seja, não é um fenômeno individual. Ele utiliza o terror para justificar alguma ideologia revolucionária. Possui uma liderança presente capaz de mobilizar o povo para o terrorismo e tem a presença de uma estrutura institucional alternativa que participa com o movimento revolucionário da ação no sistema político, desenvolvendo sua própria estrutura política e padrões de comportamento. O segundo é o terrorismo sub-revolucionário, definido como o terror utilizado por motivos políticos além da repressão governamental e da revolução, visa metas mais limitadas como forçar o governo a mudar sua política em algum assunto, alertar ou punir oficiais públicos específicos ou retaliar as ações governamentais que são consideradas condenáveis e ameaçadoras pelos terroristas. O terceiro, por sua vez, seria o terrorismo repressivo que é o uso sistemático de atos terroristas violentos com o objetivo de supressão, repressão ou restrição de certos grupos, indivíduos ou formas de comportamento julgados indesejáveis pelo opressor. Ele depende de serviços de agências especializadas, como o aparato de serviço secreto, cujos membros são treinados para torturar ou matar.

Estes tipos sugerem a discussão da diferenciação entre terrorismo, insurgência e guerrilha, embora haja uma linha tênue entre esses casos, já que em contextos históricos diferentes, protagonistas já foram identificados como terroristas e libertadores internacionais, como é o caso do Nelson Mandela e Yasser Arafat. Estes mesmos protagonistas se encontram no meio desta indefinição de conceitos, já que há uma dificuldade em estabelecer uma separação entre as motivações políticas e criminais de tais grupos. Mesmo ao separar as organizações de crime organizado e os grupos terroristas, existe uma relação destas categorias através de alianças e motivações operacionais.

Wardlaw (1982) considera a distinção entre força e violência ao conceituar o terrorismo, sendo que o primeiro termo é associado ao Estado, e o segundo, ao grupo insurgente que utiliza métodos terroristas para a revolução. O autor acredita que o uso de atos de terrorismo deve ser limitado para o papel secundário em uma situação de revolução, e deve ser empregado seletivamente, apenas como método de ação. Isto porque para a revolução alcançar seu objetivo de mudança social e fim do atual regime de governo, ela precisa de

apoio da população em longo prazo, o que não ocorrerá se substituir a repressão do governo pela repressão da insurgência.

O termo “guerrilha” pode ser, todavia, utilizado por grupos terroristas para justificar suas atividades para mascararem sua natureza criminosa essencial para seus métodos, de acordo com Alleman (apud JONGMAN; SCHMID, 1988). O guerrilheiro é primeiramente lutador de um adversário oficial armado, mesmo realizando isto por meios não convencionais, enquanto o terrorista direciona seus ataques contra alvos civis e pessoas que não estão totalmente inseridas no conflito, como os reféns. Jongman e Schmid (1988) comparam esta visão com as visões oficiais do ocidente, que não consideram o problema dos alvos. As terminologias da ONU e da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) e do Departamento de Defesa dos Estados Unidos consideram guerrilha como operações militares e paramilitares conduzidas em um campo inimigo ou território hostil por forças irregulares e predominantemente locais.

Mendes (2014) defende a diferenciação entre guerra, guerrilha e terrorismo, mas considera os três como manifestações pertencentes a um mesmo universo social, que seria o fenômeno bélico. O autor utiliza a teoria de guerra de Clausewitz (1993) para sustentar sua hipótese. Esta teoria considera a luta como a essência da guerra. A definição de luta para o autor é o ato de força utilizado para compelir o oponente a fazer a vontade da outra parte. Este ato delimita o fenômeno devido aos seus meios, que seria a força, distinguindo de outras manifestações em que outros meios não violentos são utilizados.

A força seria utilizada para obrigar o oponente a realizar algo que naturalmente ele se oporia e a vontade da outra parte é o objeto da ação. Este conceito de guerra de Clausewitz (1993) resulta nas interações que conduzem ao exercício da violência na guerra, e elas seriam: (a) a inexistência de um limite lógico ao emprego da força; (b) o objetivo maior da guerra é desarmar o oponente; e (c) a busca de superar o poder de resistência do oponente diante de uma competição que causa o dispêndio de todos os meios à disposição. Essas três interações resultam no tipo de guerra conceitual absoluta. Porém, este tipo de guerra não reflete a realidade porque a guerra na vida real não é um ato isolado, mas faz parte de um contexto político e seus resultados nunca são finais. Segundo Mendes (2014), assim, essas interações reúnem todas as considerações que informam o julgamento de comandantes e políticos sobre o caráter e a natureza das guerras, ou seja, as motivações dos povos, as condições de possibilidade de emprego da força e os propósitos políticos que animam os governantes.

A guerra é um meio, não um fim em si mesma, e ela se desenvolve de um conflito de vontades de ambos os lados, sendo que sua conclusão é a concretização da vontade do oponente mais forte. A interação entre as partes é entendida amplamente como política. No caso da guerrilha, ou guerra por meio de levantes populares, segundo Clausewitz (1993), ela reflete a vontade política de civis através da insurreição, de ataques surpresa, de ações em meios não urbanos e da deterioração das forças superiores do oponente. Neste sentido, ela não possui materialização estratégica e não ocupa territórios, ou seja, sua materialização é apenas tática no enfrentamento.

Já o terrorismo deve ser definido em termos de fenômeno social, de acordo com Diniz (2004), e ser considerado tanto em seus fins quanto em seus meios, pois:

A consideração dos meios nos ajudará a distinguir a ação terrorista de outras ações cujas finalidades sejam de mesma natureza; e a consideração dos fins nos ajudará a distinguir a ação terrorista de outras ações que empreguem os mesmos meios (DINIZ, 2004, p. 5).

Tratá-lo como um fenômeno apenas jurídico o faria estar à mercê das jurisdições particulares (MENDES, 2014), e uma definição social do termo forneceria um efetivo instrumento de análise capaz de identificar o fenômeno à parte de elementos circunstanciais de espaço e de tempo. A diferença com a guerrilha é que ela age sobre outras forças combatentes com o objetivo de diminuir sua força e aumentar sua própria força à custa de seus inimigos, porém:

[...] esse emprego da força nada tem de indiscriminado nem de irrelevante em termos materiais [...] penas aposta num horizonte de tempo diferenciado, manifestando sua disposição de lutar e, a partir daí, fazer variar em seu favor a correlação de forças, psicológica e material, inclusive atraindo, a partir de seus sucessos pontuais, mais gente para a sua causa (DINIZ, 2004, p. 6).

O terrorismo busca atingir o objetivo político pelo terror. O terror, assim, é o elemento de correlação de força do terrorista, é o meio instrumental de ação. Enquanto na guerra regular ou na guerrilha a destruição causada por um ataque tem importância em si mesma pelo seu impacto sobre a correlação de forças entre os contendores, no terrorismo a destruição em si mesma é irrelevante para a correlação material de força. Seria, então, necessário considerar os fins, já que o terrorismo faz parte de uma sequência de atos e engajamentos vinculados ao propósito político, vinculando-se a este de maneira indireta (MENDES, 2014). Diniz (2004, p. 13) define terrorismo como:

O emprego do terror contra um determinado público, cuja meta é induzir num outro público um determinado comportamento cujo resultado esperado é alterar a relação de forças em favor do ator que emprega o terrorismo, permitindo-lhe no futuro alcançar seu objetivo político.

O sucesso tático de uma ação terrorista, neste sentido, corresponde ao terror que ela foi capaz de gerar, e a natureza do alvo imediato da ação, o efeito produzido sobre ele e sua vinculação com o objetivo político final são secundários do ponto de vista de uma ação terrorista (MENDES, 2014).

### **1.3 Terrorismo como método ou lógica de ação**

O terrorismo pode ser método de ação e lógica de ação. Tom Marks (2005) assinala que o terrorismo como “método de ação” é mais característico da insurgência. O terrorismo seria uma separação entre as políticas armadas e uma legítima parte da população nos quais os terroristas estariam lutando a favor. O principal objetivo da insurgência, por outro lado, seria a construção de uma estrutura contrária à do Estado, seja utilizando estratégias de desmembramento político interno, seja através de ações terroristas ou outros métodos. A insurgência seria um movimento político armado que tem a intenção de derrubar o governo constituído, ou separar-se dele através do uso da subversão e conflito armado, e busca enfraquecer o controle e legitimidade do governo enquanto aumenta o controle da insurgência. As características de cada insurgência variam de acordo com os objetivos estratégicos, seu ambiente operacional e os recursos disponíveis. Além disso, as insurgências buscam desmantelar a ordem social existente e realocar o poder dentro do país e o principal objetivo seria criação de um *counterstate*, resultado da mobilização de recursos humanos e materiais.

Por sua vez, no terrorismo os esforços são poucos ou inexistentes para a construção do *counterstate*, que é a atividade central da insurgência, embora haja insurgências que usam ação terrorista principalmente como uma arma entre outras para facilitar a construção do *counterstate*. No nível estratégico, a mobilização cresce conforme aumenta a insatisfação de alguns membros da elite com a economia, sociedade ou condições políticas atuais. No nível operacional, os membros da elite marginalizados acabam trazendo consigo seus seguidores para o *counterstate*. Já no nível tático, o recrutamento é feito através de representantes locais do movimento que levam as queixas locais, já que sem legitimidade da população, a insurgência não teria suporte. A organização dentro da insurgência através dos representantes locais é potencializada devido à indisciplina generalizada, que causa uma alienação e aumenta a capacidade de recrutamento dos insurgentes, resultando em duas

formas de insurgência: a insurgência ofensiva, onde os insurgentes sistematicamente constroem um *counterstate* que toma o lugar o Estado; e a insurgência defensiva, onde os insurgentes já possuem um *counterstate* e buscam se separar do Estado. Em áreas locais, o terror como método de ação e a guerrilha são utilizados para eliminar a resistência. As principais unidades de força estão engajadas no terrorismo força a força, para destruir as principais forças do governo, diferentemente da posição de guerra, que busca manter a posição do *counterstate*. Na abordagem da ação armada, o objetivo político é buscado principalmente através da violência, mais do que a mobilização da massa, e as unidades de força de combate são menores e mais especializadas.

Diante dessa questão do caráter instrumental do terrorismo, Wieviorka (1992) acrescenta que se o terrorismo for abordado sob uma reflexão superficial, haverá dificuldades para defini-lo, pois o perpetrador do ato pode ser terrorista ou combatente da liberdade, dependendo do campo que está sendo observado. Este lugar comum, que depende das análises em prática, seria caracterizado em uma categoria de terrorismo em que o terror e o medo são utilizados como uma ação instrumental inscrita em um campo político. Neste caso, o terrorismo seria um método de ação, utilizado por um ator político que se mantém dentro de um espaço político determinado por fraqueza ou por estratégia, ou busca penetrar neste campo através do terror. Sua ação é política porque se baseia nas demandas ou consciência nacional e social, sendo utilizado de maneira conjuntural, e o ator tem a liberdade de não utilizar mais este método na medida em que a situação se altere. Entretanto, o terrorismo também aparece como uma lógica de ação, pois ele define o ator e lhe dá a mobilidade da luta, gerando uma violência extrema sendo que a ordem dos fins e dos meios se inverte. O importante passa a ser o terror, o objetivo do terrorista, desenvolvendo-se em um enfrentamento mortal contra o Estado.

David Rapoport (1984; 2002) analisa o terrorismo como um método de ação, sendo que a violência é utilizada para dar atenção à causa, seja ela política, religiosa ou social. Uma série de assassinatos políticos, neste sentido, pode tanto provocar antagonismo social por parte de um grupo, quanto identificação popular por parte de outro. Além disto, o terrorismo é uma violência além das convenções morais, das convenções de guerra e da distinção entre combatentes e não combatentes. Para o autor, ele é uma estratégia, não um fim.

O ato terrorista é visto como uma forma de provocação ao monopólio da violência pelo Estado, de acordo com Schmid (2004), já que o terrorista raramente confronta o Estado diretamente, mas prefere demonstrar aos seus cidadãos a impotência estatal em protegê-los, buscando superioridade momentânea diante do Estado e propagando esta presença temporária

através da cobertura da mídia, que garante a longevidade que tais atos não seriam capazes de conseguir por conta própria. Para o autor, em um conflito político o uso do terrorismo pode ser isolado em um lado, o que marca uma assimetria na medida em que a distinção moral entre o lado que ataca e o lado que defende tende a erodir rapidamente. A assimetria pode forçar a oposição a utilizar táticas de combate daqueles que estão com o poder estatal, como através de campanhas não violentas para manter a moralidade elevada. Para ilustrar esses níveis de ações, o autor divide o uso da violência política em três níveis igualmente para o Estado e para os atores não estatais:

Quadro 3 – O Espectro da Ação Política

Estado de paz	
Ator estatal Política Convencional	Ator não estatal
I. Estado de Direito (norma rotineira, legitimada pela tradição, costumes, procedimentos constitucionais).	I. Oposição política (parcerias entre os tomadores de poder, formação de imprensa e partidos de oposição, comícios, disputa eleitoral, litigação (uso de cortes para a luta política)).
Política não convencional II. Opressão (manipulação de processo competitivo eleitoral, censura, vigilância, perseguição, discriminação, infiltração na oposição, mau uso da legislação de emergência)	II. Ação não violenta (protesto social para persuasão política dos governantes e das massas; demonstrações para apresentar a força do apoio público; não cooperação, desobediência civil e outras formas de ações não violentas).
Política Violenta III. Repressão violenta para o controle do poder do Estado III. 1. (justiça política, aprisionamento político). III. 2. Assassinato III. 3. Terrorismo de Estado (tortura, esquadrões da morte, desaparecimentos, campos de concentração). III. 4. Massacres III. 5. Guerra interna III. 6. Etnocídio, politicídio, genocídio.	III. Uso da violência para contestar e desafiar o poder estatal III. 1. Destruição física III. 2. Assassinato (assassinato político individualizado) III. 3. Terrorismo (assassinato político coletivo) III. 4. Massacres III. 5. Guerrilha III. 6. Insurgência, revolução (se bem sucedida), guerra.

Fonte: SCHMID, 1998, p. 58, tradução nossa.

De acordo com Amado (2006), o delinquente comum usa a violência aparentemente sem justificativa e simplesmente como meio para alcançar seu benefício pessoal. O insurgente, por sua vez, utiliza a violência como mecanismo para combater o regime que pretende eliminar, e justifica esse exercício como nobres propósitos para a instalação de melhores condições de vida para seus partidários e para a comunidade em geral.



O terrorista também emprega a violência e seus atos atingem pessoas inocentes, e não necessariamente os efeitos de sua conduta afetam de maneira massiva a comunidade ou destroem bem de importância especial para a comunidade. Enquanto o insurgente defende a liberdade, seus atos implicam na liberdade de matar o opressor. Para Amado (2006), então, não é possível, então, estabelecer um limite definido entre insurgência e terrorismo, pois a linha que os separa pode transformar o terrorista em um libertador. É necessário agregar, junto à violência, o fator de extorsão da vítima para conceituar o terrorista e distingui-lo destas categorias. Só com esses fatores combinados anula-se a liberdade das vítimas que por sua vez não tenham originado as condições do terror.

Neste sentido, Schmid (2004) compara as definições de crime e terrorismo pelo Estado, já que, para o autor, uma vez que os Estados definem o que é crime, deve-se saber se eles os cometem de acordo com sua definição. Há certo entendimento comum de que os Estados podem cometer crimes internacionais, e mesmo se as forças armadas de um Estado estiverem envolvidas em legítima defesa, elas poderiam cometer crimes de guerra se houver violação dos costumes e regras da guerra. Com relação aos crimes de terrorismo, Schmid (2004) considera que uma definição restrita do termo que realçasse os crimes *mala per se* seria ideal desde que haja um consenso sobre o assunto e que o fizesse ser passível de punição por violação do direito internacional.

Zuinaga (2011) aponta que o século XX foi o período quando a caracterização de terrorista ou libertador nacional tornou-se muito próxima. Essa ótica dupla permite que haja interpretações de que o terrorismo é a finalidade em si, ou o meio para se conseguir objetivos de caráter político. MacLachlan (1997) supõe que os terroristas modernos, enquanto buscam estabelecer sua legitimidade clamando direitos étnicos, crenças religiosas ou justiça social, tentam evadir o processo político ao organizarem facções políticas legais, embora o terrorismo seja desenhado para anular o Estado existente, demonstrar sua impotência e causar fadiga social. Enquanto este autor acredita que o terrorismo e a política são excludentes e incompatíveis uns com os outros, Schmid (2004) aponta que as atividades perpetradas pelos terroristas são consideradas ilegais e ilegítimas pela comunidade internacional, por serem expressões típicas de violência como bombardeio indiscriminado, assaltos armados a civis, assassinatos, sequestros e tomada de reféns, ou seja, a natureza criminosa dos atos de terrorismo é aceita, mas não é consenso a presença de motivações políticas subjacentes a atividades terroristas. Entretanto, crime e política não se excluem mutuamente, pois o motivo do crime pode ser “político”, mas o ato em si é considerado “criminoso”.

Merari (1994) expõe sua abordagem da diferenciação entre guerrilha, terrorismo e guerra convencional a partir do seguinte quadro:

Quadro 4 – Características de Terrorismo, Guerrilha e Guerra Convencional como categorias do combate violento

	Guerra Convencional	Guerrilha	Terrorismo
Tamanho da unidade em batalha	Grande (exércitos, corporações, divisões)	Médio (pelotões, companhias, batalhões)	Pequeno (geralmente menos de 10 pessoas)
Armas	Série completa de equipamentos militares (força aérea, blindagem, artilharia, etc.)	Na maior parte infantaria leve, podendo ocorrer a presença de algumas peças de artilharia	Armas de mão, granadas, rifles de assalto e armas especializadas como carro bomba, bombas de controle remoto, bombas de pressão barométrica
Táticas	Geralmente operação conjunta envolvendo várias subdivisões militares	Táticas do tipo comando	Táticas especializadas: sequestro, assassinatos, atentados à carro bomba, sequestro de aviões, tomada de reféns, etc.
Impacto desejado	Destruição física	Principalmente dano físico ao inimigo	Coerção psicológica
Controle do território	Sim	Sim	Não
Uniforme	Veste uniforme	Geralmente veste uniforme	Não veste uniforme
Reconhecimento de zonas de guerra	Guerra limitada ao reconhecimento, zonas geográficas	Guerra limitada ao país em conflito	Sem reconhecimento de zonas de guerra. Operações realizadas no mundo inteiro
Legalidade internacional	Sim, se conduzida pelas regras	Sim, se conduzida pelas regras	Não
Legalidade doméstica	Sim	Não	Não

Fonte: MERARI (2004, tradução nossa).

Saul (2006) supõe que definir o terrorismo por referência aos seus motivos políticos subjacentes ajudaria a distinguir conceitualmente o terrorismo contra o crime organizado transnacional orientado para os lucros, já que distinção nem sempre implica que o terrorismo é moralmente pior do que o crime organizado, mas sugere que é moralmente diferente. Assim, embora alguns Estados tenham historicamente relutado em considerar os terroristas como "políticos" temendo que isso os legitime ou os transforme em mártires por uma causa, as demandas políticas dos terroristas geralmente se tornaram proeminentes.

Entretanto, o autor aponta que uma convicção pela violência política pode enviar uma mensagem simbólica de que certos tipos de violência podem ser tolerados e reforça os valores éticos da comunidade política, sendo é importante garantir que qualquer definição de terrorismo não seja abrangente e exclua a resistência violenta que tenha justificativas legítimas de políticas públicas.

O terrorismo passou a adquirir a mobilidade e a organização atual a partir da intensificação da globalização<sup>5</sup>. Moreno (2009) considera que o terrorismo neste contexto pode ser percebido como um subproduto da globalização, quando os impactos das ações terroristas passam a transcender as fronteiras nacionais e atingir o sistema internacional. O terrorismo se beneficia da existência de paraísos fiscais, da desregulamentação financeira, das modernas tecnologias e dos sofisticados meios de comunicação, e das liberdades públicas implícitas às sociedades democráticas, no sentido em que selecionam alvos situados em países nos quais haja menos interferência na vida dos cidadãos e exista maior possibilidade de mobilização política extraoficial.

Os grupos estão cada vez mais ligados internamente e suas ações podem chegar cada vez mais longe, com uma repercussão global instantânea. Segundo Schmid (2004), a globalização viabilizou a permeabilidade das fronteiras e a interdependência do Estado, a internacionalização do terrorismo e outras formas de violência política. Entretanto, para Saavedra (2003), quase toda campanha terrorista significativa tem sua dimensão internacional, mesmo quando desafia o governo de um território específico, como é o caso do IRA, que recebia fundos dos Estados Unidos da América, utilizando o solo da Irlanda como base segura e atacando a Grã-Bretanha. Assim, no tocante à globalização, o terrorismo não é um problema apenas do Estado hospedeiro.

Os grupos terroristas não agem de forma homogênea quando se impõem em nível global, mas cada um possui uma agenda única e própria, de acordo com o lugar de

---

<sup>5</sup> De acordo com Barreto (2017), a globalização e a consequente interconexão dos mercados e acirramento da competitividade, permitiu que houvesse maior busca pela liderança em todos os aspectos, o que demanda novos esforços e métodos para alcançar consensos políticos que permitem legitimar ações bélicas de potências ocidentais. O globalismo, para o autor, seria uma “ideologia das potências ocidentais que se defende um discurso, em expansão, onde fundamenta-se a lógica capitalista neoliberal, atrelado a uma política republicana democrática representativa e a um cientificismo formalizado, em grade medida, pela razão instrumental que se desdobra através do militarismo, torna-se permanente e tem os veículos midiáticos como instrumentos de difusão e vigilância, permitindo a garantia da eficácia da execução” (BARRETO, 2017, p. 12). Este contexto permite que o terrorismo deforme as “subjetividades dos grupos em suas ações políticas, suprimindo as causalidades históricas que formam identidades políticas; forma subjetividades inflamadas pelo medo constante que se reflete na sensação absoluta de incertezas e recai no temor e ódio contra aqueles que serão definidos como os inimigos da humanidade, os povos canalhas, os inimigos do Ocidente e dos seus valores; constrói a nova ordem das políticas internas e externas permanentes de controle e vigilância; naturaliza e reifica a guerra; legitima ações de caráter autoritário (BARRETO, 2017, p. 12).

procedência. Morales (2012) classifica, neste sentido, o terrorismo de acordo com as fronteiras que podem ser rígidas ou flexíveis, e limitam a execução dos seus atos. O terrorismo local ou regional originou-se na guerra fria e é caracterizado pelas execuções de caráter político e estratégico. É concentrado em um lugar específico com um objetivo fixo de acordo com as necessidades políticas e sociais do momento.

O terrorismo relacionado à religião islâmica teve suas primeiras manifestações muito antes dos atentados de 11/9 (RAPOPORT, 2002; IKENBERRY, 2002), ou seja, não é um fenômeno qualitativamente novo. Ele está inserido em um contexto histórico cambiante, sendo necessário ampliar o foco de análise e observar as ondas que compõe o terror e seu ciclo geracional, pois tratar o terrorismo de acordo com a retórica hegemônica o caracteriza como novo, reforça um processo de securitização que é utilizado como manobra política e justifica medidas excepcionais de combate (REZENDE, SCHWETHER, 2015; RAPOPORT, 2002). Entre as características do terrorismo islâmico está seu simbolismo, seus objetivos político-religiosos e a internacionalização de seus atos (MORALES, 2012).

Segundo Álvarez (2012), o terrorismo nacional, entendido como o que circunscreve o interior das fronteiras físicas de um Estado, evoluiu ao transnacional, quando o ordenamento logístico se situa em um país vizinho, onde podem atuar contra os interesses do Estado a ser atacado. A internacionalização ocorre quando os grupos terroristas passaram a ter bases, delegações ou células em territórios de outros Estados, ainda que seu objetivo fosse único. O terrorismo internacional é o que se pratica com a deliberada intenção de afetar a estrutura e distribuição de poder em regiões específicas ou amplas, sendo até possível ter como alvo todo o sistema internacional.

Além disto, este tipo de terrorismo inclui atores individuais e coletivos que têm estendido suas atividades por um significativo número de países ou áreas geopolíticas de acordo com os propósitos a serem alcançados. A dimensão internacional seguida da dimensão global do terrorismo foi motivo de interpretações difusas sobre o alcance e transcendência destes atos, já que por vezes não se pôde explicar o atentado nem dimensionar o alcance do mesmo, o que contribuiu para a identificação e análise do risco ou da ameaça, facilitando sua inclusão nos planos regionais ou nacionais dentro da correspondente agenda de segurança e defesa ou de políticas públicas similares que cada Estado ou região possam formular (ÁLVAREZ, 2012).

Waugh (1982) distingue três tipos de terrorismo internacional. O terrorismo por transbordamento seria o uso da violência por nacionais estrangeiros contra indivíduos ou propriedade estrangeira. O terrorismo integrado interno é a categoria que incluiria a diferença

nas nacionalidades dos terroristas e das vítimas, um grupo sendo nacional ao país anfitrião. Já o terrorismo externo seria quando os terroristas estão localizados ou os atos são cometidos fora do território do governo alvo.

Jongman e Schmid (1988) concordam que as principais contribuições de autores na questão de definição do terrorismo internacional seriam: Milbank (1976), para quem o terrorismo internacional e transnacional são a ameaça ou uso da violência física por motivos políticos que intenta influenciar atitudes e comportamento do público alvo mais amplo do que suas vítimas imediatas, e suas ramificações transcendem as fronteiras nacionais, sendo o terrorismo internacional realizado por atores autônomos não estatais, que gozam de algum grau de apoio de grupos simpatizantes controlados por um Estado estrangeiro e o terrorismo transnacional realizado por atores autônomos não estatais, que gozam de algum grau de apoio de Estados simpatizantes; Pierre (1976), que acredita que o terrorismo internacional são atos de violência através da fronteira nacional com repercussão internacional, geralmente dentro do território, ou envolvendo os cidadãos de um terceiro partido na disputa; Wilkinson (1974), no qual acredita que seria o terrorismo cometido fora das fronteiras de um ou mais partidos do conflito político motivado por objetivos revolucionários; Smith (1977), concordando que é quando o terrorista é de uma nacionalidade e pelo menos algumas de suas vítimas são de outra; e Jenkins (1975), para quem são incidentes nos quais o terrorista viaja ao estrangeiro para atingir seus alvos, seleciona vítimas ou alvos por causa de sua conexão com o Estado estrangeiro, ataca voos em rotas internacionais ou força as aeronaves a voar para outro país, ou seja, atos de violência realizados fora das leis e procedimentos da diplomacia e guerra aceitos internacionalmente.

Há quatro grandes diferenças entre o terrorismo tradicional e o terrorismo global, de acordo com Morales (2012), sendo elas de acordo com os objetivos, já que no terrorismo nacional estes podem ser negociáveis, diferentemente do terrorismo global que somente será satisfeito com um impacto global dirigido, o que não cabe acordos devido à falta de um só receptor; de acordo com as dimensões, sendo que o objetivo proposto determina a dimensão, e esta o impacto global do atentado.

O terrorismo internacional busca transcender fronteiras com o impacto de seus atos, o que exige que sua dimensão continue simbólica e de grande escala, levando em consideração maior tempo e paciência na execução dos seus atos; de acordo com a organização, as dimensões de um grupo terrorista local são menores, mesmo com sua complexidade de organização; de acordo com a estratégia, o grupo deve levar em conta o público específico que está se dirigindo, que pode ser mais ou menos extenso.

Para Álvarez (2012), o terrorismo global requer respostas globais baseadas na ordem pública internacional, que respeita os direitos humanos fundamentais dos indivíduos como parte da justiça universal. Se for aceito que o estado de direito no plano internacional se baseia na inviolabilidade da dignidade humana, o terrorismo passa a constituir um desafio, pois nega a existência destes valores. Com relação ao princípio da soberania e autodeterminação, a harmonização do regime jurídico nacional com os tratados internacionais que regulam e sancionam o terrorismo é relevante ao levar em conta que tais atos não são sempre qualificados como crimes internacionais sujeitos a jurisdição penal internacional na atual legislação penal internacional.

Assim, a comunidade internacional concentrou-se em identificar e punir condutas criminais específicas, e, embora este enfoque seja pouco sistemático, é imprescindível um entendimento comum sobre alguns elementos constitutivos básicos do terrorismo como crime internacional. Para o direito internacional, a matéria da falta de definição do terrorismo internacional questiona a eficácia da cooperação internacional na luta antiterrorista.

Esta falta de definição se daria por que os Estados e agentes internacionais dotados de competência jurídica poderiam admitir que atos que já cometeram se insiram na definição consensual, o que apresentaria mais problemas do que os que se pretende resolver (ALVAREZ, 2012). Maneiras de imposição de violência pelo Estado para seus cidadãos seriam a coerção e intimidação de opositores políticos, defensores dos direitos humanos e ajuda humanitária, grupos de estudantes e sindicatos trabalhistas, principalmente durante o período de ditaduras militares de direita no poder em países como Argentina, Chile e Grécia durante a década de 1970, e em El Salvador, Guatemala, Colômbia e Peru na década de 1980. Entretanto, Hoffman (1998) observa que essas formas de violência daqueles que já estão no poder denomina-se “terror”, distinguindo esse fenômeno do “terrorismo”, que é entendido pelo autor como violência cometida por entidades não estatais.

As Convenções de Haia de 1899 e 1907, ao codificarem a guerra, supunham vários requisitos que caracterizariam o estado de conflito, e ordenaram alguns procedimentos e questões relativas ao ato da guerra, seu início e fim, suas partes, suas vítimas, embora não cobrisse todos os conflitos armados, civis e internacionais devido a diversidade de motivos que foram surgindo ao longo do século, como aqueles que vieram da expansão imperial dos países ocidentais em regiões que não estavam sob a jurisdição de países soberanos reconhecidos internacionalmente, nem de rebeliões contra Estados já estabelecidos.

Entretanto, no século XX alguns fatores retiraram esta clareza da diferença entre guerra e paz. Hobsbawm (2007) aponta, por exemplo, que a diferença entre guerra

internacional e guerra civil já não era mais tão limitada pela capacidade que as guerras civis, revoluções e desmembramentos dos impérios afetavam a situação internacional, principalmente durante a Guerra Fria. Além disto, a distinção entre guerra e paz não era clara, advindo de uma herança das guerras mundiais que desenvolveram um período de confrontação entre ideologias incompatíveis que foram conduzidos em torno de finalidades não negociáveis, como a “rendição incondicional”.

O Direito Internacional proíbe ataques a pessoas que não estão ativas nas hostilidades. Tais convenções regulam os combatentes, que é uma categoria mais ampla que membros das forças armadas de uma parte do conflito, que podem ser milícias e voluntários (SCHMID, 2004). Estes combatentes irregulares devem cumprir quatro condições para serem considerados protegidos pelas convenções, que seriam: ser comandados por uma pessoa responsável pelos seus subordinados, ter um sinal distinto fixo e reconhecido à distância, carregar seus armamentos abertamente, e conduzir suas operações de acordo com as leis e costumes de guerra. Membros de movimentos de resistência que não cumprem tais condições não podem ser considerados combatentes e, em caso de captura, devem ser tratados como criminosos comuns e não prisioneiros de guerra. O direito da guerra proíbe a tomada de reféns e o uso de violência contra capturados, além de outros meios utilizados pelos terroristas, independente de ser algum Estado ou civil.

A natureza do terror político alterou-se no século XX, como aponta Hobsbawm (2007). A ascensão e a justificativa teórica dos assassinatos indiscriminados como forma de terrorismo de grupos pequenos também emergiu no último século. O progresso do aumento da violência generalizada é notável nos países com Estados fortes e estáveis e instituições políticas liberais, em que o discurso público e as instituições políticas distinguem a violência e a não violência como dois valores absolutos e excludentes entre si.

Ainda não há tratado ou acordo universal que proíba o terrorismo e que possa ser aplicado uniformemente e consensualmente em todo o mundo. Para Zhebit (2009, p. 47), a ausência do conceito consensual sobre terrorismo restringe a eficácia de instrumentos internacionais antiterroristas, e a falta de definição jurídica deixa espaço para manobras legais de grupos e organizações que empregam métodos de terror, sendo que a “causa principal das contradições acerca da noção de terrorismo consiste em que ela partia antes de argumentos políticos e não jurídicos ou científicos”, com relação aos seus objetivos e a distinção entre grupos terroristas, movimentos de libertação nacional ou terrorismo de Estado.

## **CAPÍTULO 2 – AS TENTATIVAS DE DEFINIR O TERRORISMO NOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS**

Diante da história do terrorismo há tentativas de definição internacional sobre o tema, principalmente a partir do século XX. A Conferência de Bruxelas para a Unificação do Direito Penal, de 1930 é considerada ainda hoje a base jurídica para a interpretação do terrorismo como delito, além das Conferências em Paris (1931), Madrid (1933) e Copenhague (1935). Após o assassinato do Rei Alexandre I da Iugoslávia por um búlgaro integrante do Movimento Revolucionário da Macedônia, em 1934, a Sociedade das Nações passou a discutir o assunto, já que o terrorismo estava adquirindo caráter transnacional e não deveria mais ser apenas julgado entre as fronteiras nacionais. Assim, a Convenção de Genebra para a Prevenção e Repressão do Terrorismo foi elaborada em 1937, paralelamente à criação de uma Corte Penal Internacional. Na ocasião, estabeleceu-se que são atos terroristas os atos criminais contra um Estado ou cuja finalidade seja infundir o terror a pessoas individuais, grupos de pessoas ou ao público em geral (ZUINAGA, 2011).

Para Gasser (2002), esta definição não é muito explícita, já que o texto se refere somente a atos criminais, e não especifica quais atos são ilícitos no contexto do terrorismo. Porém tais tentativas iniciais de criação de uma jurisdição internacional em torno do tema devem ser compreendidas em um contexto na qual a Sociedade das Nações não tinha a unanimidade em suas resoluções e a convenção não entrou em vigor (ZUINAGA, 2011). A Organização das Nações Unidas (ONU), no âmbito da Assembleia Geral de 17 de fevereiro de 1995, através da resolução A/RES/49/60, formulou medidas para o combate ao terrorismo internacional, cujo parágrafo 1º cita:

Os Estados Membros das Nações Unidas solenemente reafirmam sua inequívoca condenação a todos os atos, métodos e práticas de terrorismo, como criminoso e injustificável, independente do lugar ou de quem cometeu, incluindo aqueles que colocam em risco as relações amigáveis entre os Estados e pessoas e ameaçam a integridade territorial e segurança dos Estados; Atos, métodos e práticas de terrorismo constituem uma grave violação dos propósitos e princípios das Nações Unidas, que pode colocar em ameaça a segurança e a paz internacional e as relações entre Estados, prejudicar a cooperação internacional e buscar a destruição dos direitos humanos, liberdades fundamentais e as bases democráticas da sociedade; Atos criminosos calculados para provocar um estado de terror no público geral, em um grupo de pessoas ou pessoas particulares por propósitos políticos são injustificáveis em qualquer circunstância, independente das considerações de natureza política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou qualquer outra, que poderia ser invocada para justificar tais atos (ONU, A/RES/49/60, 1995).

No projeto da Convenção Geral sobre o Terrorismo Internacional, apresentado na resolução da Assembleia Geral da ONU A/51/210 de 16 de janeiro de 1997, elaborado pelo



Comitê Especial e correspondente grupo de trabalho, sugere-se a seguinte definição de atos terroristas em seus primeiros artigos:

Firmemente condena todos os atos, métodos e práticas de terrorismo como criminoso e injustificável, independente do lugar ou da pessoa que cometeu; Reafirma que atos criminosos intencionados ou calculados para provocar um estado de terror no público geral, em um grupo de pessoas ou pessoas particulares por propósitos políticos são injustificáveis em qualquer circunstância, independente das considerações de natureza política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou qualquer outra, que poderia ser invocada para justificar tais atos (ONU, A/51/210, 1997, tradução nossa).

Define-se como delito as ações de terrorismo contempladas em alguns instrumentos jurídicos criados pela Assembleia Geral da ONU, a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), a Organização Marítima Internacional (OMI) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), tais como:

- Convenção Relativa às Infrações e a Certos Outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves (Convenção de Tóquio, 1963); autoriza o comandante da aeronave a impor medidas razoáveis a qualquer pessoa que tenha cometido ou esteja prestes a cometer tais atos e exige que os Estados partes detenham os infratores (TOKYO CONVENTION, 1963).

- Convenção para a Repressão da Captura Ilícita de Aeronaves (Haia, 1970); exige que os Estados punam os sequestros com “penas severas” e que extraditem ou instaurem um processo judicial contra os infratores (THE HAGUE CONVENTION, 1970).

- Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil (Montreal, 1971); exige que as partes punam as infrações com “penas severas” e extraditem ou instaurem um processo judicial contra os infratores (UN, 1975); complementada pelo Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência nos Aeroportos ao Serviço da Aviação Civil (Montreal, 1988), que alarga as disposições da Convenção, de modo a abranger os atos terroristas nos aeroportos (MONTREAL PROTOCOL, 1988);

- Convenção sobre a Prevenção e Repressão de Infrações contra Pessoas gozando de Proteção Internacional, incluindo os Agentes Diplomáticos (Nova Iorque, 1973); exige que as partes criminalizem e punam os ataques aos funcionários e representantes dos Estados (UN, 2005);

- Convenção contra a Tomada de Reféns (Nova Iorque, 1979); as partes concordam em tornar a tomada de reféns punível com penas apropriadas, em proibir determinadas atividades dentro do seu território, em trocar informação e em instaurar processos criminais ou de extradição (UN, 1979);

- Convenção sobre a Proteção Física dos Materiais Nucleares (Viena, 1980); obriga os Estados a assegurarem a proteção dos materiais nucleares, durante o transporte no seu território ou a bordo dos seus navios ou aeronaves (IAEA, 1979);

- Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima (Roma, 1988); obriga as partes a extraditar ou a instaurar processos judiciais contra os pretensos infratores que tenham cometido atos ilícitos contra esses navios, como capturá-los pela força e colocar bombas a bordo; complementada pelo Protocolo de 2005, que ratificou as resoluções da ONU contra o terrorismo após 2001 (SUA CONVENTION, 2005);

- Convenção Internacional para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba (Nova Iorque, 1997); procura negar “refúgios seguros” às pessoas procuradas por ataques terroristas à bomba, obrigando cada Estado parte a instaurar um processo judicial contra elas, se não as extraditar para outro Estado que tenha emitido um pedido de extradição (UN, 1997);

- Convenção Internacional para a Repressão do Financiamento do Terrorismo (Nova Iorque, 1999); obriga os Estados partes a instaurar processos judiciais ou a extraditar as pessoas acusadas de financiar atividades terroristas e exige que os bancos decretem medidas para identificar as transações suspeitas (UN, 1999).

A ONU, preocupada com o tema no que diz respeito aos direitos humanos através da sua Subcomissão de Direitos Humanos, nomeou uma relatora especial que, através de um Documento de Trabalho (1997), um Informe Preliminar (1999) e um Informe de Progresso (2001) concluiu que “desde o fracassado esforço de 1937, abordou-se a controvérsia questão do terrorismo desde perspectivas muito diferentes e contextos muito distintos que até o dia de hoje a comunidade internacional não pôde chegar a uma definição aceitável de forma geral. (KOUFA apud ZUINAGA, 2011, p. 23, tradução nossa). Assim, no geral as convenções previnem e sancionam atos terroristas, mas não o terrorismo em si. Segundo Zuinaga (2011), esta abordagem é conhecida como o enfoque fracionado da definição de terrorismo.

O Conselho de Segurança da ONU, através da Resolução S/RES/1269 de 19 de outubro de 1999, considera o terrorismo como um ato destinado a causar morte ou lesões graves a um civil ou a qualquer outra pessoa que não participe diretamente das hostilidades em uma situação de conflito armado, quando o propósito de tal ato seja, por sua natureza ou contexto, intimidar a população ou obrigar um governo ou uma organização internacional a realizar um ato, conforme apontado nos seus primeiros artigos, e:

Condema todos os atos, métodos e práticas de terrorismo como criminoso e injustificável, independente das suas motivações, em todas as suas formas e manifestações, independente do local ou da pessoa que cometeu, em particular aqueles que poderiam ameaçar a paz a segurança internacional; Convoca os Estados a implementar completamente as convenções internacionais antiterroristas que são

parte, encoraja todos os Estados a considerar como uma matéria de prioridade a adesão àqueles que não fazem parte, e encoraja também a adoção mais rápida de convenções pendentes (ONU, S/RES/1269, 1999, tradução nossa).

A Resolução A/RES/54/109 de 25 de fevereiro de 2005, que criou a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento ao Terrorismo, aponta algumas características do que considera como terrorismo:

Qualquer pessoa comete um crime, na definição da presente Convenção, quem, por quaisquer meios, direta ou indiretamente, de forma ilícita e deliberadamente, fornecer ou reunir fundos com a intenção de que eles devem ser utilizados, ou com o conhecimento de que eles irão ser utilizados, em todo ou em parte, a fim de realizar: (a) Um ato que constitua uma infração no âmbito de e conforme definido em algum dos tratados relacionados no anexo; ou (b) Qualquer outro ato destinado a causar a morte ou lesões corporais graves a um civil, ou a qualquer outra pessoa que não participe diretamente das hostilidades numa situação de conflito armado, quando o objetivo desse ato, pela sua natureza ou contexto, é intimidar uma população ou obrigar um governo ou uma organização internacional a praticar ou abster-se de praticar qualquer ato (ONU, A/RES/54/109, 2005, tradução nossa).

Segundo Schmid (2004), o Comitê Ad Hoc criado em 1994 para a prevenção ao terrorismo citou, em um texto informal, a definição seguinte:

Qualquer pessoa comete uma ofensa dentro do significado desta Convenção se esta pessoa, por qualquer meio, ilegal ou intencionalmente, causar: (a) morte ou sérias lesões corporais a qualquer pessoa; ou (b) sérios danos a propriedades públicas ou privadas, incluindo um lugar de uso público, uma competência do governo ou do Estado, um sistema de transporte público, uma competência de infraestrutura ou de meio ambiente; ou (c) danificar propriedades, lugares, competências, ou sistemas referentes ao parágrafo 1 (b) referidos neste artigo, que resultam ou podem resultar em grandes perdas econômicas, quando a finalidade da atuação, pela sua natureza ou contexto, é intimidar uma população ou obrigar um governo ou uma organização internacional a praticar ou deixar de praticar qualquer ato (SCHMID, 2004, p. 199, tradução nossa).

A preocupação com uma definição única de terrorismo ficou ainda maior após os ataques de 11 de setembro. Na ocasião, os Estados puderam observar a dimensão dos atos financiados por entidades não estatais que tentam causar a morte de um elevado número de pessoas e que as atividades destes grupos perpetradores são cada vez mais globalizadas, do mesmo modo dos Estados com suas agendas políticas internacionais. Assim, os ataques de 2001 suscitaram a urgência de enquadrar o terrorismo fora da categoria de ato criminal dentro do marco do sistema penal nacional.

Ainda, de acordo com Saint-Pierre (2009), tais atentados realinharam alianças e projeções estratégicas visando o combate contra um “terrorismo” mal definido, sendo que esta ambiguidade conceitual torna-se versátil politicamente ao permitir a divisão das alianças intencionais entre o “bem” (representado pelos que concordam com o conceito mais amplo do termo, aquele elaborado pelos Estados Unidos) e o “mal” (representado pelos terroristas). Após os atentados, O Departamento de Estado iniciou a construção de uma ampla frente

diplomática para enfrentar o terrorismo islâmico como nova ameaça global, contando com o apoio da Inglaterra, Rússia e China, enquanto a Europa invocava pela primeira vez os artigos de defesa da OTAN e o Brasil convocava os membros do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, e Israel e Índia transformam seus próprios conflitos contra resistências armadas de palestinos e islâmicos da Caxemira em parte da “Guerra ao Terror” (TEIXEIRA DA SILVA, 2009; PECEQUILO, 2012). Todavia, esta dicotomia acaba por fragmentar até mesmo o interior do Estado ao permitir o medo da manifestação nacional de terrorismo, delimitando a fronteira interna da guerra e permitindo, conforme suas necessidades de governabilidade, caracterizar as manifestações de descontentamento social como “atos terroristas” e os movimentos sociais que os promovem como “grupos terroristas”.

As primeiras resoluções do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas após os atentados de 11 de setembro ao World Trade Center e ao Pentágono delimitaram uma clara diferença entre as antigas resoluções, sendo cada vez mais enfáticas e sistemáticas. Segundo a resolução A/59/565, de 2 de dezembro de 2004,

Os ataques de 11 de setembro de 2001 revelaram que os Estados, assim como as instituições de segurança coletiva, não conseguiram acompanhar o ritmo com as mudanças na natureza das ameaças. A revolução tecnológica que mudou radicalmente os mundos da comunicação, processamento de informação, saúde e transporte tem corroído as fronteiras, migração alterada e permitiu que indivíduos de todo o mundo compartilhassem informações em uma velocidade inimaginável há duas décadas. Essas mudanças trouxeram muitos benefícios, mas também um grande potencial de dano. Números cada vez menores de pessoas são capazes de provocar cada vez maiores quantidades de dano, sem o apoio de qualquer Estado. Uma nova ameaça, o crime organizado transnacional, compromete o Estado de direito dentro e além das fronteiras. Tecnologias destinadas a melhorar a vida diária podem ser transformadas em instrumentos de agressão. Ainda temos de compreender plenamente o impacto dessas mudanças, mas elas anunciam um clima de segurança fundamentalmente diferente - aquele cujas únicas oportunidades de cooperação são acompanhadas por um alcance sem precedentes para a destruição (ONU, A/59/565, 2004, tradução nossa).

Assim, a resolução S/RES/1368, de 12 de setembro de 2001, apontava que o Conselho de Segurança:

[...] inequivocamente condena com a maior firmeza os ataques terroristas terríveis que tiveram lugar em 11 de Setembro de 2001 [...] e entende que tais atos, como qualquer ato de terrorismo internacional, são uma ameaça à paz e segurança internacionais; [...] solicita igualmente à comunidade internacional a redobrar seus esforços para prevenir e reprimir atos terroristas, incluindo o aumento da cooperação e da plena implementação das convenções antiterroristas internacionais e resoluções relevantes do Conselho de Segurança, em particular a Resolução 1269 (1999), de 19 de Outubro de 1999 (ONU, S/RES/1368, 2001, tradução nossa).

Tal resposta do Conselho se assemelha à Resolução S/RES/678 de 29 de novembro de 1990, adotada após a invasão do Kuwait pelo Iraque em 1990, que autorizou os países-membros da ONU a usar todos os meios necessários para restaurar a paz e a segurança

internacional na área. Entretanto, após a resolução S/RES/1398, mais categórica com relação ao uso da força militar, divulgou-se, em 28 de setembro do mesmo ano a Resolução 1373 (2001), que aprova uma série de medidas legais e práticas com relação à prevenção de terrorismo internacional, como a supressão e prevenção do financiamento a atos terroristas, mediante o controle de fundos internacionais; a prevenção de apoio ao recrutamento de pessoas a grupos terroristas; eliminação do fornecimento de armas a estes grupos; fortalecimento do intercâmbio de informações interestatais; fortalecimento de controle de fronteiras e aduanas; aumento do controle de imigração a fim de prevenir o movimento transfronteiriço de terroristas, além de medidas mais duras para a prevenção da falsificação e utilização fraudulenta de identidade e outros documentos de viagem; concernente à estreita ligação entre o terrorismo internacional e o crime organizado transnacional, tráfico de drogas ilícitas, lavagem de dinheiro, armas ilegais e circulação ilegal de armas nucleares, químicas, biológicas a resolução reforça a coordenação nos níveis nacional, sub-regional e internacional.

Após os atentados de Madrid, em 26 de março de 2004, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a resolução S/RES/1535 que introduziu modificações substanciais no funcionamento do Comitê Contraterrorista estabelecido em 2001, através da criação do órgão operacional *Counter Terrorism Committee Executive Directorate* (CTED) que complementou o mandato de consultoria técnica do Comitê Contraterrorista, abrangendo funções de chefiar missões de inspeção a países sob a ameaça de terrorismo ou fontes de atividades terroristas internacionais e programar objetivos da cooperação operacional entre os países.

A Resolução S/RES/1566 de 8 de outubro de 2004, adotada após os ataques na Rússia, aparece como um marco em termos conceituais acerca do terrorismo internacional, pois sublinha que o mesmo é prejudicial, sobretudo, à segurança humana. A resolução cita a preocupação com o número crescente de vítimas civis, e que tais atos são motivados pela intolerância e pelo extremismo presentes nas diversas regiões do mundo. De acordo com o texto da resolução:

[O Conselho de Segurança] condena nos termos todos os atos de terrorismo, independentemente da motivação, sempre e por quem quer que seja, como um das mais sérias ameaças à paz e segurança; exorta os Estados a cooperarem plenamente na luta contra o terrorismo, especialmente aqueles Estados onde os atos terroristas são cometidos, de acordo com suas obrigações perante o direito internacional, a fim de encontrar, negar refúgio e levar à justiça, com base no princípio de extraditar ou processar, qualquer pessoa que apoie, facilite, participe ou tente participar no financiamento, planejamento, preparação ou comissão de atos terroristas ou forneça paraísos seguros; recorda que os atos criminosos, incluindo aqueles contra civis, cometidos com a intenção de causar morte ou lesão corporal grave, ou tomada de reféns, com o propósito provocar um estado de terror no público em geral ou num

grupo de pessoas ou pessoas específicas, intimidar uma população ou obrigar um governo ou organização internacional fazer ou se abster de praticar qualquer ato que constitua infrações no âmbito e conforme definido nas convenções internacionais e protocolos relativos ao terrorismo, não são, em nenhuma circunstância, justificáveis considerações de ordem política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou natureza similar, e conclama todos os Estados a prevenir tais atos e assegurar que eles sejam punidos com sanções compatíveis com a natureza grave; solicita a todos os Estados que se tornem partidários, com caráter de urgência, das convenções e protocolos internacionais relevantes, independentemente de serem ou não convenções regionais sobre o assunto; exorta os Estados-Membros a cooperarem plenamente a resolver todas as questões pendentes, com vista a adotar por consenso a convenção global sobre o terrorismo internacional e o projeto de convenção para a supressão de atos de terrorismo nuclear (ONU, S/RES/1566, 2004, tradução nossa).

Além disto, aponta que as medidas para combater o terrorismo devem estar em concordância com o direito internacional, particularmente com o direito internacional humanitário, com os Direitos Humanos e com os direitos de refugiados.

Após 2004, os documentos do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral das Nações Unidas apresentam definições mais abrangentes de terrorismo em todas as suas formas e manifestações, com enfoque na ameaça à paz e à segurança. Zhebit (2009) analisa a evolução das resoluções propostas pelas Nações Unidas supondo que houve avanços epistemológicos na elaboração de documentos, demonstrando um esforço da comunidade internacional em convergência sobre o tema.

O Conselho de Segurança, através do Relatório da Assembleia Geral das Nações Unidas em dois de dezembro de 2004, A/59/565, elaborado pelo Grupo de Alto Nível, estabelecido pelo então secretário-geral da ONU, Kofi Annan, trata dos três principais conceitos que começaram a angariar apoio crescente no âmbito das Nações Unidas, que seriam os alvos de atos terroristas, objetivos de violência terrorista, e terrorismo estatal. Segundo Trujillo (2011), as resoluções do relatório substituíram a Declaração das Nações Unidas Sobre Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional Anexa à Resolução 49/60 da Assembleia Geral, documento A/RES/49/60 de 17 de fevereiro de 1995, que em seu artigo 3º constava que terrorismo seria:

Os atos criminosos com fins políticos concebidos ou planejados para provocar um estado de terror na população em geral, a um grupo de pessoas ou pessoas determinadas são injustificáveis em todas as circunstâncias, quaisquer que sejam as considerações políticas, filosóficas, ideológicas, raciais, étnicas, religiosas ou de qualquer outra índole que se faça valer para justificá-los (ONU, A/RES/49/60, 1995, tradução nossa).

Na Resolução A/59/565 (2004), então, o Conselho de Segurança aponta três pilares básicos sob qual o atual dilema da segurança internacional está construído, que seriam a falta de reconhecimento das fronteiras nacionais por parte das ameaças, devendo elas serem

tratadas a nível global, a invulnerabilidade do Estado diante das ameaças e a possibilidade de que o Estado não esteja disposto a cumprir a responsabilidade de proteger os seus próprios povos e não prejudicar os seus vizinhos. Sobre a questão do terrorismo internacional, a resolução, em seu parágrafo 21, observa:

Grupos terroristas internacionais buscam nos Estados fracos seu santuário. O seu recrutamento é impulsionado pelas demandas que surgem da pobreza, pela ocupação estrangeira e a ausência de direitos humanos e democracia; pela intolerância religiosa e outras intolerâncias; e pela violência civil, fator comum às áreas onde a guerra civil e conflito regional se cruzam. Nos últimos anos, os terroristas têm ajudado a financiar suas atividades e detêm grandes somas de dinheiro pelo acesso a bens valiosos como medicamentos nos países em que são vítimas de uma guerra civil (ONU, A/59/565, 2004, tradução nossa).

Nos parágrafos 145 e 146, o Conselho de Segurança apresenta o contexto que o problema do terrorismo está inserido:

145. O terrorismo ataca os valores que estão no cerne da Carta das Nações Unidas: o respeito pelos direitos humanos; a regra da lei; regras de guerra que protegem a população civil; a tolerância entre os povos e as nações; e a resolução pacífica de conflitos. O terrorismo floresce em ambientes de desespero, humilhação, pobreza, opressão política, extremismo e o abuso dos direitos humanos; ele também floresce em contextos de conflito regional e ocupação estrangeira; e beneficia da fraca capacidade do Estado de manter a lei e a ordem. 146. Duas novas dinâmicas dão à ameaça terrorista maior urgência. Al-Qaeda é o primeiro exemplo – e provavelmente não seja o último - de uma rede armada não estatal com alcance global e capacidade sofisticada. Os ataques contra mais de 10 Estados-Membros em quatro continentes nos últimos cinco anos têm demonstrado que a Al-Qaeda e entidades associadas representam uma ameaça universal aos membros das Nações Unidas e à própria Nações Unidas. Em declarações públicas, Al-Qaeda tem destacado as Nações Unidas como um grande obstáculo para os seus objetivos e a definiu como um dos seus inimigos. Em segundo lugar, a ameaça que os terroristas - de qualquer tipo, com qualquer motivação - procurarão causar mortes em massa cria riscos sem precedentes. Nossas recomendações fornecidas acima em controlar o fornecimento de armas nucleares, radiológicas, químicas e materiais biológicos e construção de sistemas robustos de saúde pública globais são centrais para uma estratégia para evitar esta ameaça (ONU, A/59/565, 2004, tradução nossa).

Já no parágrafo 148, estão contidas algumas abordagens que a organização prevê para o combate ao terrorismo:

Um imperativo que atravessa todas essas preocupações é o desenvolvimento de uma estratégia global de luta contra o terrorismo que aborda suas causas profundas e fortalece Estados responsáveis, suas leis e os direitos humanos fundamentais. É necessária uma estratégia global que incorpore, mas que seja mais amplo do que as medidas de coação. As Nações Unidas, com o Secretário-Geral tomando um papel de liderança, deve promover uma estratégia tão abrangente, que inclui: (a) Dissuasão, trabalhando para reverter as causas ou facilitadores do terrorismo, através da promoção dos direitos sociais e políticos, o estado de direito e reforma democrática; trabalhar para acabar com as ocupações e abordar as principais demandas políticas; combate o crime organizado; reduzir a pobreza e o desemprego; e interromper o colapso do Estado. Todas as estratégias discutidas acima para a prevenção de outras ameaças têm benefícios secundários ao remover algumas das causas ou facilitadores do terrorismo; (b) Os esforços para combater o extremismo e a intolerância sejam através da educação e da promoção do debate público. Uma

recente inovação pelo PNDU, Relatório de Desenvolvimento Humano Árabe, ajudou a catalisar um amplo debate dentro do Oriente Médio sobre a necessidade de participação segundo o gênero, a liberdade política, estado de direito e das liberdades civis; (c) desenvolvimento de melhores instrumentos para a cooperação global antiterrorista, tudo dentro de um quadro legal que respeite as liberdades civis e os direitos humanos, incluindo os domínios da aplicação da lei; compartilhamento de informação, sempre que possível; negação e interdição, quando necessário; e controles financeiros; (d) construir a capacidade do Estado de impedir o recrutamento e as operações terroristas; (e) Controle de materiais perigosos e de defesa da saúde pública (ONU, A/59/565, 2004, tradução nossa).

Sobre a definição do terrorismo, entretanto, a resolução apresenta que as Nações Unidas são impedidas de formular uma resolução contendo uma definição consensual pela falta de concordância entre os Estados membros. Em seu artigo 158, a resolução relembra que desde 1945, com a criação da organização diante da sua Carta originária, juntamente com as Convenções de Genebra e o Estatuto de Roma para a Corte Penal Internacional, o uso da força dos Estados e sua conduta na guerra são regulados. Entretanto, as normas que regem o uso da força por agentes não estatais não avançaram juntamente com as primeiras, e isto acarreta problemas políticos:

Legalmente, praticamente todas as formas de terrorismo são proibidas por alguma das doze convenções internacionais contra o terrorismo, o direito consuetudinário internacional, as Convenções de Genebra ou os Estatutos de Roma. Os juristas sabem disso, mas há uma diferença clara entre esta lista dispersa de convenções e disposições pouco conhecidas de outros tratados e o quadro normativo convincente, compreendido por todos, que deve cercar a questão do terrorismo. As Nações Unidas devem atingir o mesmo grau de poder normativo sobre o uso da força não estatal como tem sobre o uso da força do Estado. A falta de um acordo sobre uma definição clara e bem conhecida compromete a postura normativa e moral contra o terrorismo e tem manchado a imagem da Organização das Nações Unidas. Alcançar uma convenção global sobre o terrorismo, incluindo uma clara definição, constitui um imperativo político (ONU, A/59/565, 2004, tradução nossa).

Segundo o Relatório da Assembleia Geral A/59/565, assim, a busca por uma definição consensual esbarra em dois problemas. O primeiro seria o argumento de que qualquer definição deveria incluir o uso das forças armadas dos Estados contra civis, pois a ONU acredita que o quadro legal e normativo contra as violações do Estado é mais forte que no caso de atores não estatais e a organização não pensa que esta objeção é competente. A segunda objeção é que a população que se encontra sob o domínio da ocupação estrangeira tem o direito de resistir e uma definição de terrorismo não poderia passar por cima deste princípio. Entretanto, nenhum desses argumentos tira a necessidade da criação de uma normativa que equalize o uso da força pelos Estados e o uso da força por agentes subnacionais, já que ambos devem ser punidos. Para isto, enfim, seria necessário o consenso diante da definição de terrorismo dentro do âmbito da Assembleia Geral da ONU, o que daria



legitimidade em termos normativos e que completaria as convenções sobre o combate ao terrorismo:

164. Essa definição de terrorismo deve incluir os seguintes elementos: (a) o reconhecimento, no preâmbulo, que o uso de Estado da força contra civis é regulado pelas Convenções de Genebra e de outros instrumentos, e se possuir dimensão suficientemente importante, constitui um crime de guerra pelas pessoas interessadas ou um crime contra a humanidade; (b) a reafirmação de que os atos que se enquadram no âmbito das doze precedentes convenções antiterrorismo são terrorismo, constituindo um crime sob o direito internacional e a reexpressão que o terrorismo em tempo de conflito armado é proibido pelas Convenções e Protocolos de Genebra; (c) Referência às definições contidas na Convenção Internacional de 1999 para a Supressão do Financiamento do Terrorismo e a resolução 1566 (2004) do Conselho de Segurança; (d) Descrição do terrorismo como "qualquer ação, além de ações já previstas nas convenções existentes sobre aspectos do terrorismo, nas Convenções de Genebra e na Resolução 1566 (2004) do Conselho de Segurança, que se destina a causar a morte ou ferimentos graves a civis ou não combatentes, quando o objetivo desse ato, por sua natureza ou contexto, é intimidar uma população ou obrigar um governo ou uma organização internacional a praticar ou abster-se de praticar qualquer ato" (ONU, A/59/565, 2004, tradução nossa).

Saul (2006) concorda que embora a flexibilidade no consenso de uma definição seja justificada devido a variações nos sistemas jurídicos domésticos, isso pode significar que cada Estado define unilateralmente o terrorismo, sem quaisquer limites legais externos estabelecidos pela comunidade internacional, e ao invés de incentivar os Estados a limitarem uma legislação amplamente ampla, o CTC defendeu que as leis de terrorismo doméstico fossem alargadas para cobrir o terrorismo internacional, mesmo que alguns crimes domésticos se assemelhem mais a grandes infrações de segurança nacional ou de ordem pública. A ausência de uma definição também dificulta a resolução de disputas sobre se determinadas pessoas ou grupos são qualificados como terroristas. Assim, essa falta de definição provocou reações dos países membros, no sentido em que a Síria afirmou que a não definição havia encorajado as violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário e encorajou as acusações seletivas de terrorismo, e os Estados árabes e islâmicos insistiram para que o terrorismo se distinga das lutas de autodeterminação, que o terrorismo de Estado seja incluído no debate, e as causas sejam abordadas (SAUL, 2006).

Em julho de 2005 o Secretário Geral das Nações Unidas estabeleceu uma Força Tarefa da Implementação da Estratégia Contraterrorista (CTITF), que foi endossada em 2006 pela Assembleia Geral através da resolução A/RES/60/288, e tem a função de reforçar a coordenação do funcionamento das estruturas e entidades do sistema da ONU para combater a disseminação das atividades terroristas através de quatro pilares estratégicos, ou seja, medidas para enfrentar as condições propícias à propagação do terrorismo, medidas para prevenir e combater o terrorismo, medidas para construir Estados capacitados na prevenção e combate

ao terrorismo e fortalecer o papel das Nações Unidas a este respeito, e medidas para garantir o respeito aos direitos humanos para todos e o papel da lei como base fundamental na luta contra o terrorismo (ONU, A/RES/60/288, 2006). Entre 14 e 16 de setembro de 2005 foi realizada a Cúpula Mundial das Nações Unidas, onde se buscou elaborar uma estratégia global de luta antiterrorista, como pode ser observado no relatório “Unidade no combate ao terrorismo: recomendações para a estratégia global contraterrorista”, do Secretário Geral Kofi Annan, apresentado à Assembleia Geral em 27 de abril de 2006 através da resolução A/60/825, e que continha cinco elementos chave: a) convencer grupos terroristas de não recorrer à violência; b) privar terroristas de acesso aos meios de realização de ataques terroristas; c) privar grupos terroristas de apoio de Estados; d) desenvolver capacidades de Estados de combater e prevenir terrorismo; e) defender direitos humanos durante o combate ao terrorismo.

Em 2005, Kofi Annan formulou algumas propostas para elaborar uma estratégia ampla contra o terrorismo, que possuía cinco elementos principais: dissuadir os grupos a recorrer ao terrorismo, negar aos terroristas os meios para levar a cabo um ataque, dissuadir os Estados de apoiar os grupos terroristas, desenvolver a capacidade dos Estados para prevenir o terrorismo, defender os direitos humanos no contexto de terrorismo e na luta contra o terrorismo. Entretanto, em seu discurso, Annan pontuou que “sem dúvida, a ONU tem se preocupado adotar posições contra o terrorismo, como na [...] Estratégia Global contra o Terrorismo [...] mas novamente omite-se uma definição precisa do que significa o terrorismo” (ANNAN, 2005 apud ZUINAGA, 2011, p. 24, tradução nossa).

Para Zhebit (2009), as principais contribuições desta estratégia era o convencimento da sociedade civil e dos países membros da ONU de que o terrorismo é inadmissível e imperdoável, que ele não pode ser justificado e nem mesmo a luta justa dos povos por autodeterminação sustentaria o assassinato de não combatentes. A desumanização da vítima deveria ser combatida através da valorização da vida humana, da cultura da paz e da tolerância, pela rejeição ao culto hipernacionalista e xenófobo, sendo que o terrorismo floresce em situações de conflitos armados prolongados, de repressão aos direitos políticos e sociais, de discriminação religiosa ou étnica, de marginalização econômica e social e de desemprego em massa.

Além disto, supõe-se que o terrorismo viola o direito à vida, à liberdade, à segurança e ao bem estar, e as medidas contraterroristas devem ser transformadas em

compromissos fundamentais do Estado em relação a seus cidadãos. Os Estados precisam de autorrestringir no que se refere ao apoio a grupos terroristas, pois caso contrário sentirão uma pressão da comunidade internacional através de sanções. Entretanto, as capacidades dos Estados fragilizados pelo terrorismo devem ser reforçadas para que eles o encarem, sendo essas capacidades o reforço da legislação penal, processual e penitenciária, e o incremento do potencial alfandegário, fronteiriço, portuário, logístico e de transportes. Ou seja, a estratégia contra o terror inclui a cooperação internacional intensa e o apoio financeiro dos órgãos internacionais respectivos (ZHEBIT, 2009).

A Organização dos Estados Americanos (OEA) inclui suas resoluções e ações relevantes ao tema no âmbito da Convenção Interamericana Contra o Terrorismo e do Comitê Interamericano Contra o Terrorismo. O primeiro encontro para o combate e prevenção ao terrorismo no âmbito da OEA ocorreu em 1994, seguido da Primeira conferência Especializada sobre Terrorismo em Lima, 1996, e a Segunda Conferência Especializada sobre Terrorismo em Mar Del Plata, 1998. Nesta última ocasião, estabeleceu-se o Comitê Interamericano Contra o Terrorismo através da Resolução AG/RES. 1650. Com os atentados de 11/9 aos Estados Unidos, foram aprovadas a Resolução para Fortalecimento da Cooperação para Prevenir, Combater, e Eliminar o Terrorismo (*Strengthening Hemispheric Cooperation to Prevent, Combat, and Eliminate Terrorism*, OAS, RC. 23/RES.1/01, 2001) e a Resolução contra a Ameaça Terrorista nas Américas (*Terrorist Threat to the Americas*, OAS, RC. 24/RES.1/01, 2001), declarando que os ataques terroristas contra os Estados Unidos da América são ataques contra todos os Estados americanos e invocando o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) estabelecido em 1947 no âmbito da Organização e define as medidas responder coletivamente quando um Estado parte sofrer um ataque ou agressão.

A organização possui planos estratégicos disciplinares, como o Programa de Segurança na Aviação (*Aviation Security Program*), o Programa de Segurança Documental e Prevenção de Fraude (*Document Security and Fraud Prevention Program*), o Programa de Segurança Marítima (*Maritime Security Program*), a Assistência Legislativa e Combate ao Financiamento do Terrorismo (*Legislative Assistance and Combating Terrorism Financing*), o Programa de Fortalecimento de Estratégias de Ameaças Terroristas Emergentes (*Strengthening Strategies on Emerging Terrorist Threats*) e o Programa de Cooperação e Parceria Internacional (*International Cooperation and Partnerships*). Em nenhum momento,

porém, foi apresentada uma definição sobre terrorismo, nem foram estabelecidas expressões conceituais que aproximassem a visão da OEA de alguma definição.

No contexto da União Europeia, a Comissão Europeia, ao apresentar sua política contra terrorismo, levanta algumas expressões que sugerem a adoção de uma conceituação de terrorismo que contenha os aspectos políticos e a intenção de causar terror. A Comissão possui programas específicos na sua agenda estratégica contraterrorista, como a prevenção e proteção, radicalização e recrutamento, pesquisa sobre segurança, cooperação internacional e gerenciamento de crise. Após os atentados em Madri de 2004, o Conselho da União Europeia aprovou a Declaração de Combate ao Terrorismo, elaborando uma estratégia de segurança dentro do continente para reforçar a cooperação contra o terrorismo, baseado em quatro pilares: prevenção, proteção, persuasão e resposta, e, de acordo com Álvarez (2012) apontava que o terrorismo ocorreria quando houvesse a intenção de intimidar seriamente uma população, obrigar indevidamente a um governo ou organização internacional a realizar ou deixar de realizar algo, desestabilizar ou destruir as estruturas políticas, constitucionais, econômicas ou sociais de um país ou organização internacional. Na Resolução 14469/4/05 REV 4, de 2005, denominada Estratégia Contraterrorista da União Europeia (*The European Union Counter-Terrorism Strategy*), está presente a preocupação do continente no que se refere ao terrorismo:

Terrorismo é uma ameaça para todos os Estados e para todas as pessoas. Ele ameaça seriamente nossa segurança, os valores das nossas sociedades democráticas e os direitos e liberdades de nosso povo, especialmente através do direcionamento às vítimas inocentes. Terrorismo é criminoso e injustificável sob quaisquer circunstâncias. A União Europeia é uma área de abertura crescente, cujos aspectos internos e externos da segurança estão intimamente ligados. É uma área de crescente interdependência, proporcionando o livre movimento de pessoas, ideias, tecnologias e recursos. Este é um ambiente no qual o terrorista viola para alcançar seus objetivos. Neste contexto, a ação europeia coletiva e combinada, pelo espírito da solidariedade, é indispensável para combater o terrorismo (EUROPEAN UNION, 2005, tradução nossa).

Em 2010, a Comissão Europeia adotou a Estratégia de Segurança Interna (*The EU Internal Security Strategy*). A luta contra o terrorismo, para a Comissão, é de competência nacional primeiramente, mas ela emprega esforços nas seguintes áreas (EUROPEAN COMMISSION, 2015): criação de um ambiente e uma estrutura legal para a cooperação; desenvolvimento de capacidades e sistemas comuns como o Sistema de Informação *Schengen* ou o Mecanismo de Proteção Civil; apoio ao estabelecimento de uma cooperação através, por exemplo, da Rede de Conscientização para o Radicalismo, Rede de Forças Rápidas de Intervenção, Rede de Polícia de Aeroportos, na luta contra o terrorismo e o trabalho em

conjunto com os Estados Membros e as partes interessadas, como os grupos especialistas em armas nucleares, químicas, biológicas e radiológicas ou o comitê permanente relativo aos precursores, principalmente através de financiamento pelo Fundo de Segurança Interna; garantia que a segurança e os direitos fundamentais são construídos através de planejamento de todos os níveis políticos relevantes da UE como os de transporte e energia.

De acordo com a Posição Comum 2001/931/CFSP, de 27 de dezembro de 2001, a Comissão Europeia definiu terrorismo seguindo tais princípios:

Para os propósitos desta Posição Comum, 'pessoas, grupos e entidades envolvidas em atos terroristas' significa: - pessoas que cometam, ou tentem cometer atos terroristas, ou que participam e facilitam a prática de atos terroristas; - grupos e entidades possuídos ou controlados direta ou indiretamente por essas pessoas; e pessoas, grupos e entidades agindo em nome de, ou sob a orientação dessas pessoas, grupos e entidades, incluindo fundos obtidos a partir de bens possuídos ou controlados direta ou indiretamente por tais pessoas e pessoas associadas, grupos e entidades. 3. Para efeitos desta Posição Comum, entende-se por 'ato terrorista' um dos seguintes atos intencionais que, dada a sua natureza ou o seu contexto, podem danificar gravemente um país ou uma organização internacional, definido como infração na legislação nacional, e que se compromete com a com a finalidade de: (i) séria intimidação à população, ou (ii) obrigar indevidamente autoridades públicas ou uma organização internacional a praticar ou abster-se de praticar qualquer ato, ou (iii) desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas políticas, constitucionais, econômicas ou sociais fundamentais de um país ou de uma organização internacional: (a) Atentados à vida de uma pessoa que possam causar a morte; (b) Ofensas graves à integridade física de uma pessoa; (c) Sequestro ou tomada de reféns; (d) Destruição maciça de instalações governamentais ou públicas, dos sistemas de transporte, das infraestruturas, incluindo sistema de informação, de plataformas fixas situadas na plataforma continental, dos locais públicos ou em propriedades privadas, susceptíveis de por em perigo a vida humana ou de provocar prejuízos econômicos; (e) Apreensão de aeronaves, navios ou outros meios de transporte público ou mercadorias; (f) Fabricação, posse, aquisição, transporte, fornecimento ou utilização de armas, explosivos ou de armas nucleares, biológicas ou químicas, assim como a investigação e o desenvolvimento de armas biológicas e químicas; (g) a libertação de substâncias perigosas, ou a provocação de incêndios, explosões ou inundações que tenham por efeito pôr em perigo vidas humanas; (h) Perturbação ou interrupção da distribuição de água, energia ou qualquer outro recurso natural fundamental, que tenham por efeito pôr em perigo vidas humanas; (i) A ameaça de praticar qualquer dos atos listados na alínea (a) ao (h); (j) Direção de um grupo terrorista; (k) Participação nas atividades de um grupo terrorista, incluindo o fornecimento de informações ou meios materiais, ou através do financiamento de suas atividades de qualquer forma, com o conhecimento do fato de que tal participação contribuirá para as atividades criminosas do grupo. Para os fins deste parágrafo, "grupo terrorista", significa um grupo estruturado com mais de duas pessoas, estabelecido ao longo de um período de tempo e que age em conjunto para cometer atos terroristas. "Grupo estruturado" significa um grupo que não é formado de forma aleatória para a prática imediata de um ato terrorista e que não tem necessariamente atribuições formalmente definidas para os seus membros, continuidade na sua composição ou uma estrutura sofisticada (EUROPEAN UNION, 2001, tradução nossa).

O direito internacional humanitário manifesta o combate ao terrorismo diante de conflitos armados internacionais ou nacionais. Quando a violência é utilizada fora de um contexto armado no sentido jurídico, ou quando um suspeito de realizar atividades terroristas

não é relacionado a algum conflito armado, não se aplica o direito humanitário, mas as leis nacionais e o direito penal internacional. Para Gasser (2002), a violência contra pessoas e a destruição de bens são inerentes à guerra, porém, o direito humanitário deve distinguir a violência que considera legítima na guerra dos atos de terrorismo, ou seja, do recurso ilícito à violência. Para esta distinção, aborda-se o tema em duas perspectivas. A primeira delas supõe que o direito a empregar a força e cometer atos de violência está limitado às forças armadas de cada parte de um conflito armado, sendo que somente os membros destas forças têm a capacidade de usar a força contra outra força armada, ainda que seu direito a escolher os meios e os métodos para realizar a guerra não é ilimitado. Entretanto, somente os membros das forças armadas e os objetivos militares podem ser objetos de atos de violência. A segunda delas acredita que outras categorias de pessoas, em particular a população civil e os bens de caráter civil não são objetivos legítimos dos ataques militares, pois estão protegidos segundo as Convenções de Genebra.

O direito internacional humanitário não autoriza o uso irrestrito de qualquer forma imaginável de violência contra a parte adversária em um conflito, e o recurso a meios e métodos ilícitos infringe o ordenamento jurídico e pode ser julgado como um crime segundo o direito nacional ou como um crime de guerra. Portanto, mesmo que aos membros das forças armadas esteja permitido cometer atos de violência, os mesmos podem ser acusados de violações das normas que protegem as pessoas e bens civis, sendo julgado, diante do direito internacional, por cometerem atos terroristas. Os tratados de direito internacional humanitário mais conhecidos e utilizados são as Convenções de Genebra de 1949 e seu Protocolo Adicional de 1977. Segundo a Cruz Vermelha, o direito internacional humanitário não proporciona uma definição de terrorismo, mas proíbe a maior parte dos atos cometidos em conflitos armados que comumente se consideram como terroristas se são perpetrados em tempo de paz. Para a organização, as pessoas que participam dos conflitos armados devem distinguir civis e combatentes e objetivos civis e objetivos militares, e deste princípio de distinção derivam normas específicas do direito internacional humanitário destinadas a proteger os civis, como a proibição dos ataques diretos ou deliberados contra os civis ou os bens de caráter civil e a proibição dos ataques indiscriminados (GASSER, 2002).

Assim, para a Cruz Vermelha, em situações de conflito armado, o fato de descrever os atos de violência contra civis ou contra bens de caráter civil como terroristas não possui significação jurídica e eles constituem crimes de guerra, e, em virtude do princípio de jurisdição universal, os crimes de guerra alegados podem ser julgados não somente pelo

Estado onde foi perpetrado o crime, mas por todos os Estados. O direito humanitário se refere especificamente ao assunto e proíbe atos terroristas, principalmente no que tange à ameaça à população civil, nos seguintes documentos:

O quarto Convênio de Genebra (artigo 33) estipula que ‘estão proibidos os castigos coletivos, assim como toda medida de intimidação ou de terrorismo’, e no Protocolo adicional II (artigo 4) se proíbem os ‘atos de terrorismo’ contra as pessoas que não participam diretamente das hostilidades ou que tenham deixado de participar delas. O principal objetivo é sublinhar que nem as pessoas civis nem a população civil podem ser objeto de castigos coletivos que manifestamente criam um estado de terror, entre outras coisas. Os dois Protocolos Adicionais aos Convênios de Genebra também proíbem os atos destinados a infundir o terror entre a população civil. ‘Não será objeto de ataque à população civil como tal, nem as pessoas civis. Ficam proibidos os atos ou ameaças de violência cuja finalidade seja aterrorizar a população civil’ (Protocolo adicional I, artigo 51 (2) e Protocolo adicional II, artigo 13 (2)) (GASSER, 2002, s/p, tradução nossa).

De acordo com Saul (2006), a noção de terrorismo como uma violação grave dos direitos humanos não constitui, por si só, uma razão persuasiva e excepcional suficiente para criminalizar o terrorismo, já que muitos crimes domésticos também colocam em perigo a vida e prejudicam os direitos humanos, e, embora alguns atos terroristas possam ser graves violações dos direitos humanos por causa de sua escala ou efeitos, nem todos os atos terroristas são de tal intensidade. Além disto, há, no âmbito do direito humanitário, uma posição que afirma que o terrorismo não pode violar os direitos humanos como uma questão de direito, já que os atos terroristas não são imputáveis a um Estado e apenas os Estados podem estar vinculados por tratados de direitos humanos.

Entretanto, Saul (2006) analisa que esses atos terroristas são atribuíveis aos Estados nos termos da lei da responsabilidade em matéria de direitos humanos, o que pode exigir que os Estados tomem medidas positivas de proteção por meio de políticas, legislação e ações administrativas para prevenir, punir, investigar ou reparar os danos ou interferências causados por atos privados. O autor aponta que, de acordo com a Anistia Internacional, os termos “terroristas” e “atos terroristas” presentes na Resolução 1373 da ONU estão abertos a interpretações muito diferentes e podem facilitar violações dos direitos, e as leis nacionais antiterroristas são amplamente divergentes, sendo que alguns Estados contaram com a legitimidade internacional conferida pela autorização do Conselho de Segurança da ONU para definir o terrorismo para reprimir ou deslegitimar os opositores políticos. Assim, a China considera os separatistas uigures em Xinjiang como terroristas; a Rússia afirma que os rebeldes chechenos são terroristas; a Índia raramente distingue militantes de terroristas em Caxemira; a Indonésia descreve as insurgências em Papua Ocidental como terrorismo; as

Maldivas condenaram um político da oposição por delitos de terrorismo e condenado a prisão por protestar pacificamente contra as violações dos direitos cometidos pelo governo.

Portanto, Saul (2006) concorda que um consenso encorajaria a harmonização das leis penais nacionais, reduzindo as diferenças de tratamento jurídico entre os Estados; ajudaria a adequar a regra da dupla criminalização em pedidos de extradição e estabelecer um regime de 'julgar ou extraditar' por crimes terroristas; e ajudaria a excluir os "terroristas" do estatuto de refugiado se o terrorismo se classificar como crime grave não político ou contrário aos propósitos e princípios da ONU.

Outras organizações internacionais que tipificaram o terrorismo em seu âmbito, foram a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que considera o uso ilegal ou ameaça de uso da força ou violência contra pessoas ou bens buscando coagir ou intimidar governos ou sociedades para alcançar objetivos políticos, religiosos ou ideológicos, e a Liga Árabe, que supõe que qualquer ato ou ameaça de violência, seja qual forem seus motivos ou propósitos, que ocorre para o avanço de uma agenda criminal individual ou coletiva, causando terror entre as pessoas, ou colocando as suas vidas, a liberdade ou a segurança em perigo, com o objetivo de causar danos ao meio ambiente ou a instalações públicas ou privadas, ou ocupar ou aproveitá-las, ou com o objetivo de colocar em risco um recurso nacional, constitui terrorismo (FRIZZERA; SOUZA JÚNIOR, 2015).

Embora sem uma definição consensual no meio acadêmico ou político global, o terrorismo apresenta alguns pontos comuns em sua manifestação como a ameaça ou o uso da violência indiscriminada, extorsão da vítima, geração de insegurança e medo, alteração da ordem pública, busca de objetivos políticos e ataques a não combatentes e civis. O terrorismo internacional afeta a estrutura e a distribuição de poder em regiões específicas ou amplas, havendo organizações que têm como alvo todo o sistema internacional, estendendo suas atividades por um significativo número de países ou áreas geopolíticas de acordo com os propósitos a serem alcançados.

## **2.1 Contextualizando o tema no Brasil**

Antes de 2016, as leis mais recentes que tratavam do terrorismo no Brasil possuíam grande apelo ideológico e político da luta armada contra o Estado por serem amplas em sua definição e estarem relacionadas ao período da Ditadura Militar Brasileira (1964-



1985)<sup>6</sup>. Mesmo após os atentados de 11/9, quando o Brasil se posicionou considerando a Al Qaeda como terrorista, não houve uma definição aprovada por lei que pudesse englobar outros casos de atos terroristas, já que, pela Constituição brasileira, ninguém pode ser considerado criminoso apenas por pertencer a um grupo (FRIZZERA, SOUZA JÚNIOR, 2015). Entretanto, a partir de 2001 intensificou-se o debate no Congresso e no Senado federal brasileiro com relação ao tema. Enquanto os países árabes buscavam uma distinção entre terrorismo e os movimentos de libertação nacional, a posição brasileira lutava por uma convenção que contivesse uma ampla definição do terrorismo para cobrir todas as suas manifestações possíveis, e ao mesmo tempo em que evitasse a influência ideológica, étnica e religiosa na decisão de cooperar com as penalidades dos acusados de terrorismo (AGUILAR, 2015).

Após 2011, todavia, diante da expectativa da recepção de grandes eventos no Brasil como a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas do Rio Janeiro de 2016, surgiram vários projetos de lei para tipificar o assunto no Congresso Nacional. Em 2013 foi instalada uma comissão mista entre Senado e Congresso para unificar esse debate e consolidar os regulamentos da Constituição Federal de 1988 diante do tema do terrorismo, resultando no projeto de lei 499/2013, aprovado pela comissão em 27 de novembro de 2013. De acordo com Frizzera e Souza Júnior (2015), há pouca diferença entre a definição do projeto com outros crimes já tipificados, como sequestro, homicídio e quadrilha, e os autores consideram que o terrorismo é um fenômeno mais complexo do que o meio utilizado, exigindo uma relação direta com o objetivo de causar medo com a transmissão de uma mensagem. Essa ausência de maiores argumentos com relação ao fim terrorista, mantendo somente o foco no método, seria o receio de que existisse uma Lei de Segurança Nacional que remetesse ao período militar, quando movimentos sociais eram considerados grupos terroristas (FRIZZERA, SOUZA JÚNIOR, 2015).

---

<sup>6</sup> De acordo com Fornes (2017), o primeiro documento legal sobre o assunto data de 1921, o decreto 4.269 com o título “Regula a repressão do Anarquismo”, que mencionava atos terroristas (como atentados à bomba) embora sem mencionar o termo. Em 1935, foi sancionada a Lei nº 38 que determinava sanções penais para crimes contra a ordem estabelecida. Ainda sem mencionar o termo “terrorismo”, a Lei descrevia atos como atentados motivados por doutrina, política ou religião como passíveis de serem punidos. A Lei nº 1802 de 1953 visava reprimir crimes contra o Estado e a ordem política e social, desta vez incluindo o termo “terror” em seu texto. Após o início da Ditadura Militar, houve vários decretos-lei que trataram do tema: em 1967 (nº 314), em 1969 (nº 510), e em 1969 (nº 898). A Lei nº 6.620 de 1978 revogou o último decreto-lei, mantendo o objetivo de preservar a segurança nacional e a ordem pública. Em 1983, entra em vigor a Lei nº 7.170, a “Lei de Segurança Nacional” que não foi revogada após a Constituição de 1988, mantendo suas proposições acerca do terrorismo e conceituando atos que seriam considerados terroristas, mas sem mencionar a definição mais ampla do terrorismo em si. Ainda, a Constituição, em seu artigo 4º, inciso VIII, apresenta como um dos princípios constitucionais brasileiros que regem as relações internacionais o repúdio ao terrorismo (AGUILAR, 2015).

A aprovação do projeto foi muito rápida comparado a outros projetos de lei, isto porque havia muita pressão de organismos internacionais para que houvesse essa tipificação internamente. A proposição teve o apoio oficial do G20 e do Comitê Olímpico Internacional que exigia a ampliação de segurança legal para eventuais delitos que ocorressem durante as Olimpíadas de 2016 (BENITES, 2016). Além disto, o Congresso e Senado seguiram recomendações impostas pelo Grupo de Ação Financeira (GAFI)<sup>7</sup> que orientou sobre o combate ao terrorismo.

Após a votação e aprovação dos plenários da Câmara e do Senado brasileiros, a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 define terrorismo como:

O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.

E atos de terrorismo são definidos pela lei como aqueles que são passíveis de:

usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa; sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento; atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa (BRASIL, Lei nº 13.260, 2016).

Como o tema foi debatido diante de um contexto de disputas políticas polarizadas internamente, o parágrafo segundo da lei especificou as manifestações políticas livres de caracterização de terrorismo:

O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei (BRASIL, Lei nº 13.260, 2016).

---

<sup>7</sup> O Grupo de Ação Financeira (GAFI) é um organismo intergovernamental que consiste em estabelecer normas e implementar as medidas legais, regulamentares e operacionais para o combate ao financiamento do terrorismo. Suas recomendações constituem padrões internacionais que os países devem adaptar as suas realidades. O Grupo define como terrorismo qualquer pessoa que cometa ou tente cometer atos terroristas, participe, como cúmplice, na prática de atos terroristas; organize ou induza outrem à prática de atos terroristas ou contribua para a prática de atos terroristas por um grupo de pessoas a atuar com um propósito comum, em que a contribuição seja realizada intencionalmente e com o propósito de facilitar o ato terrorista ou com conhecimento da intenção do grupo de cometer um ato terrorista (GAFI, 2012).

Mesmo sendo Estado parte de organizações internacionais que debateram o tema com mais intensidade ao longo dos anos, como a ONU e a OEA, o Brasil carecia de uma tipificação de terrorismo aprovada como Lei. Isto porque todas as tentativas anteriores a 2016 de decretos ou leis mencionavam apenas atos que poderiam ser considerados terroristas e não podem ser analisados sem considerar os períodos históricos de agitação social em que foram aprovados, como durante a Ditadura de 1964 e durante o governo de Vargas em 1932. A influência do sistema internacional para incentivar o debate sobre o assunto no Brasil se deu mais enfaticamente após as oportunidades de receber grandes eventos internacionais no país e a necessidade de inserir o tema na agenda política nacional após demanda de outros Estados.

O caso dos Estados Unidos difere do Brasil por ser um país que já analisa o terrorismo há anos de forma mais ampla. Entretanto, ambos os países sofreram influências internacionais sobre o tema que culminaram em tipificações nacionais do termo. Diferentemente dos EUA, o Brasil possui somente uma definição aprovada por Lei e ainda é recente para compreender os efeitos da mesma na prática, já que poucas foram as condenações inseridas nesta Lei. Logo antes das Olimpíadas de 2016 houve uma operação controversa contra suspeitos de terrorismo no país, sendo que a Polícia Federal alegou laços dos mesmos com células terroristas islâmicas de outros países e realizou a prisão deles diante de uma grande divulgação nacional. Nada foi comprovado, porém, diante da Lei aprovada em março daquele ano, terrorismo é crime inafiançável (JORDÃO, 2017).

## CAPÍTULO 3 – OS ESTADOS UNIDOS E SUAS DEFINIÇÕES DE TERRORISMO

De acordo com Abu Adnan, um religioso e oficial da lei islâmica em Aleppo sobre a liderança do grupo *Jabhat Al Nusra*, os Estados Unidos ter classificado este grupo como terrorista é uma forma de opressão, por mais que o grupo tenha utilizado táticas violentas para oposição ao regim Sírio. Para ele, a Síria praticou terrorismo desde o início da guerra e os americanos nada fizeram (ABOUZEID, 2012). Esse é um exemplo de como uma definição de terrorismo é aplicada nas realidades internacionais. Entretanto, os Estados Unidos possuem diversos conceitos dependendo dos órgãos diferentes que possuem relação, de alguma forma, com o terrorismo, dificultando essa aplicação da lei em territórios estrangeiros.

### 3.1 Definições oficiais dos Estados Unidos

A definição mais antiga presente em lei federal consta na Lei de Vigilância de Inteligência Estrangeira de 1978 (*Foreign Intelligence Surveillance Act*), que considera o terrorismo internacional:

atos que envolvam violência ou perigo para a vida humana e violem as leis criminais dos EUA, ou que seja uma violação criminosa se cometida dentro da jurisdição do país; atos que pretendem intimidar ou coagir população civil, influenciar uma política de governo por intimidação ou coerção, ou afetar a conduta de um governo por assassinato ou sequestro, e ocorrem totalmente fora dos EUA ou transcendem as fronteiras nacionais em termos dos meios pelos quais eles são alcançados, as pessoas que eles pretendem coagir ou intimidar ou o local que os perpetradores operam ou buscam asilo (EUA, 1978, tradução nossa).

Esta lei de 1978 foi criada para regular a vigilância em meios de comunicação eletrônicos de pessoas dentro do território americano, e, posteriormente, foi ampliada para estrangeiros e nativos dentro e fora do território dos EUA. De acordo com um documento que pretendia responder as principais questões levantadas pela versão de 2008 da Lei, o *National Security Agency* defendeu que ela permite que o governo adquira informação de inteligência internacional sobre planos e identidades de organizações terroristas que ameaçam os Estados Unidos, melhorando a habilidade do país em responder a ameaças de segurança internacional.

A proposição sobre o uso de armas de fogo do código penal federal de 1986 (*Firearm Owners' Protection Act*), que revisou provisões do Ato de Controle de Armas de 1968 (*Gun Control Act*) definiu o termo como:

atividades, dirigidas contra os Estados Unidos, que são cometidas por um indivíduo que não é um estrangeiro residente nacional ou permanente dos Estados Unidos; envolvem atos violentos ou atos perigosos para a vida humana, o que seria uma violação criminal se cometido na jurisdição dos Estados Unidos; e se destinam a intimidar ou coagir uma população civil; influenciar a política de um governo por intimidação ou coerção; ou afetar a conduta de um governo por assassinato ou sequestro (EUA, 1986, tradução nossa).

De acordo com o Departamento do Exército (*Department of the Army*), a *Military Police Law and Order Operations* de 1987 considera terroristas como aqueles que empregam o uso calculado de violência ou ameaça de violência para atingir objetivos políticos, religiosos ou ideológicos.

Em 2003 o *Departamento of the Army* publicou o *The Army Universal Task List 2003* e redefiniu o terrorismo como:

Terrorismo é o uso calculado de violência ilegal ou ameaça de violência ilegal para incutir medo. Pretende-se coagir ou intimidar governos ou sociedades em busca de objetivos geralmente políticos, religiosos ou ideológicos. Inimigos que não podem competir com as forças do Exército convencionalmente, muitas vezes se voltam para táticas terroristas. Ataques terroristas geralmente criam efeito desproporcional mesmo nas forças convencionais mais capazes. As táticas usadas pelos terroristas vão desde incêndios criminosos até o uso de armas destruição em massa. As forças do exército conduzem operações para deter ou derrotar esses ataques. Operações orientadas ofensivamente são categorizadas como contraterrorismo; operações orientadas defensivamente é antiterrorismo (EUA, 2003, tradução nossa).

A *Foreign Relations Authorization Act* de 1988 considera o acusado em atividade terrorista como aquele que organizou ou participou de um ato de violência arbitrário ou indiscriminado com extrema indiferença ao risco de causar morte ou dano físico grave a indivíduos que não participam de hostilidades armadas.

Já a *Anti-Terrorism and Effective Death Penalty Act of 1996* definiu o termo como:

Uma atividade que envolve um ato violento ou um ato perigoso para a vida humana propriedade ou infraestrutura, e tem a intenção de intimidar ou coagir a população civil, influenciar a política de um governo por intimidação ou coerção ou afetar a conduta do governo pela destruição em massa, assassinato, sequestro ou tomada de reféns (EUA, 1996, tradução nossa).

O título 8 do Código Federal (8 *U.S. Code* § 1182) de 1996 regula sobre imigração e considera inadmissível a entrada no país daqueles engajados em atividades terroristas, que seria:

qualquer atividade ilegal diante das leis do local em que é cometida e que envolve o sequestro ou sabotagem de qualquer tipo; apreender ou deter, ameaçar matar, ferir outro indivíduo, a fim de obrigar uma terceira pessoa (inclusive uma organização governamental) a fazer ou se abster de praticar qualquer ato como uma condição explícita ou implícita para a liberação de o indivíduo apreendido ou detido; um ataque violento a uma pessoa internacionalmente protegida [...] ou à liberdade de tal pessoa; um assassinato; o uso de qualquer agente biológico, agente químico, arma

ou dispositivo nuclear, ou explosivo, arma de fogo, ou outra arma ou dispositivo perigoso, com a intenção de pôr em perigo, direta ou indiretamente, a segurança de um ou mais indivíduos ou causar danos substanciais à propriedade; uma ameaça, tentativa ou conspiração para fazer o que precede (EUA, 1996, tradução nossa)

O *Federal Bureau of Investigation* (FBI) conduz investigações sobre terrorismo nacional baseado no *The Attorney General's Guidelines on General Crimes, Racketeering Enterprise, and Terrorism Enterprise Investigations*, e sobre terrorismo internacional baseado no *The Attorney General Guidelines for FBI Foreign Intelligence Collection and Foreign Counterintelligence Investigations*. O órgão considera a definição presente no *28 Code of Federal Regulations*, Seção 0.85, que seria o uso ilegal da força e violência contra pessoas ou propriedades para intimidar ou coagir um governo, população civil ou qualquer segmento, para alcançar objetivos políticos ou sociais. Mas também possui seu próprio ponto de vista sobre o assunto, ainda que não regulado pelo FBI, na qual o terrorismo doméstico seria o uso ou ameaça do uso da força ou violência por um grupo ou indivíduo baseado e operando inteiramente dentro dos Estados Unidos ou Porto Rico sem direção internacional cometido contra pessoas ou propriedades para intimidar ou coagir o governo, a população civil ou qualquer segmento para alcançar objetivos políticos ou sociais. Já o terrorismo internacional envolve atos violentos ou atos perigosos para a vida humana que são uma violação das leis criminais dos Estados Unidos ou de qualquer estado, ou que seria uma violação criminal se cometida dentro da jurisdição dos Estados Unidos ou de qualquer estado, tendo a intenção de intimidar ou coagir a população civil, influenciar a política de um governo por intimidação ou coação, ou afetar a conduta de um governo por assassinato ou sequestro.

A Legislação dos Estados Unidos considera o terrorismo internacional como:

atividades que envolvem atos violentos ou perigosos à vida humana que violam as leis dos Estados Unidos ou de qualquer Estado [...] que tenham a intenção de intimidar ou coagir a população civil, influenciar a política de um governo pela intimidação ou coerção ou afetar a conduta de um governo pelo assassinato, destruição em massa ou sequestro, e ocorrem principalmente fora da jurisdição territorial dos Estados Unidos, ou transcendem as fronteiras nacionais em termos de meios pelos quais eles são alcançados, as pessoas que eles pretendem intimidar ou coagir ou o local no qual os perpetradores operam ou buscam asilo (EUA, 18 U.S. Code § 2331, tradução nossa).

De acordo com Perry (2004), disposições legais sobre o combate ao terrorismo em diversos temas acabam se referindo a esta lei para definir o fenômeno, tais como o uso de armas biológicas, a expansão de autoridade para investigações sobre terrorismo e a garantia de imunidade para funcionários de companhias aéreas que reportam comportamentos suspeitos relacionados ao terrorismo.

O Departamento de Estado define terrorismo no *Title 22 of the United States Code*, Seção 2656f de 2004, que é o dispositivo legal que orienta o *Country Reports on Terrorism* apresentado ao Congresso Nacional. Esse dispositivo ainda orienta o posicionamento da *Central Intelligence Agency* (CIA). Ele define terrorismo como:

O termo terrorismo significa violência premeditada, politicamente motivada, perpetrada contra alvos não-combatentes por grupos subnacionais ou agentes clandestinos, geralmente destinada a influenciar o público. O termo terrorismo internacional significa terrorismo envolvendo cidadãos ou o território de mais de um país. O termo grupo terrorista significa qualquer grupo que pratica ou que tem subgrupos significativos que praticam o terrorismo internacional (EUA, 2004, tradução nossa).

O dicionário do Departamento de Defesa (*DOD Dictionary*) define terrorismo como:

O uso ilegal de violência ou ameaça de violência, muitas vezes motivado por crenças religiosas, políticas ou outras crenças ideológicas, para instilar medo e coagir governos ou sociedades na busca de objetivos que geralmente são políticos (EUA, 2018, tradução nossa).

O Ato Patriota de 2001 é uma emenda a Legislação dos EUA, reiterando a definição de terrorismo presente no *U.S Criminal Code*. Antes do Ato, os tribunais poderiam permitir que a aplicação da lei conduzisse a vigilância eletrônica para investigar muitos crimes comuns e não terroristas, e os agentes também poderiam obter ligações telefônicas para investigar alguns, mas não todos, os crimes que os terroristas com frequência cometem. A partir de então, foi permitido que os pesquisadores coletassem informações ao examinar toda a gama de crimes relacionados ao terrorismo e permitiu que agentes federais acompanhassem terroristas através de escuta móvel, além de qualquer telefone ou dispositivo de comunicação fora do território americano.

O Ato foi estabelecido pela Lei 107–56 em 26 de Outubro de 2001 e tem como título “Unindo e Fortalecendo a América ao Prover Ferramentas Apropriadas Necessárias para Interceptar e Obstruir o Terrorismo” (*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*). Em seu prefácio apresenta o objetivo que é deter e punir atos terroristas nos EUA e pelo mundo, fortalecer a aplicação da lei e suas as ferramentas de investigação. Na Seção 411 apresenta as considerações acerca das definições de atividade terrorista:

O termo "exercer atividade terrorista" significa, em caráter individual ou como membro de uma organização, cometer ou incitar a cometer, sob circunstâncias que indiquem a intenção de causar a morte ou lesões corporais graves, uma atividade terrorista; preparar ou planejar uma atividade terrorista; coletar informações sobre possíveis alvos para atividades terroristas; solicitar fundos ou outras coisas de valor para uma atividade terrorista; [...] solicitar a qualquer indivíduo que se envolva em conduta descrita de outra maneira nesta cláusula; para ser membro de uma organização terrorista [...], a menos que o advogado possa demonstrar que não sabia

e não deveria razoavelmente saber que a solicitação aumentaria a atividade terrorista da organização; ou para cometer um ato que o ator saiba, ou razoavelmente deveria saber, fornecer suporte material, incluindo um abrigo, transporte, comunicações, fundos, transferência de fundos ou outro benefício financeiro material, documentação ou identificação falsa, armas (incluindo químicas, biológicas ou armas radiológicas), explosivos ou treinamento para realizar uma atividade terrorista (EUA, 2001, tradução nossa).

O texto do Ato permitiu que a aplicação da lei realizasse pesquisas após um período limitado quando o assunto é informado de que um mandado de busca aprovado judicialmente foi executado. O aviso é sempre fornecido, mas o atraso razoável dá tempo de execução da lei para identificar os associados do criminoso, eliminar ameaças imediatas para nossas comunidades e coordenar as prisões de indivíduos múltiplos. O governo ainda, após o Ato, pode pedir a um tribunal federal (o Tribunal de Vigilância de Inteligência Estrangeira), se necessário para auxiliar uma investigação, a ordenar a produção do mesmo tipo de registros comerciais disponíveis através de intimações do grande júri. Este tribunal federal, no entanto, pode emitir essas ordens somente depois que o governo demonstrar que os registros em questão são solicitados para uma investigação autorizada para obter informações de inteligência estrangeira não relativas a uma pessoa dos EUA ou para proteger contra terrorismo.

O Ato Patriota ainda permitiu que os responsáveis pela aplicação da lei obtivessem um mandado de busca em qualquer lugar que ocorresse uma atividade relacionada ao terrorismo, permitindo que as vítimas de *hacking* de computador solicitem ajuda à aplicação da lei no monitoramento dos "intrusos" em seus computadores. Ele impôs novas penalidades aos que apoiam operações terroristas, tanto no país como no exterior, criando uma nova infração que proíbe conscientemente abrigar pessoas que cometem ou estão prestes a cometer uma variedade de ofensas terroristas, tais como: destruição de aeronave; uso de armas nucleares, químicas ou biológicas; uso de armas de destruição em massa; bombardeio de propriedade do governo; sabotagem de instalações nucleares; e pirataria de aeronaves. Reforçou as penas máximas inadequadas para vários crimes susceptíveis de serem cometidos por terroristas: incluindo incêndio criminoso, destruição de instalações de energia, apoio material a terroristas e organizações terroristas e destruição de material de defesa nacional. Elaborou uma série de penalidades de conspiração, inclusive por incêndio criminoso, assassinatos em instalações federais, ataques a sistemas de comunicação, apoio material a terroristas, sabotagem de instalações nucleares e interferência com membros da tripulação de voo (EUA, 2001).



O Ato de Segurança Nacional (*Homeland Security Act*) de 2002 formalizou a criação do Departamento de Segurança Nacional (*Department of Homeland Security*) e definiu terrorismo como:

qualquer atividade que envolva um ato que seja perigoso para a vida humana ou potencialmente destrutivo para infraestrutura crítica ou recursos essenciais; e é uma violação das leis criminais dos Estados Unidos ou de qualquer Estado ou outra subdivisão dos Estados Unidos; e tem a intenção de intimidar ou coagir uma população civil; influenciar a política de um governo por intimidação ou coerção; ou afetar a conduta de um governo por destruição em massa, assassinato ou sequestro (EUA, 2002, tradução nossa).

Em 2002, o Departamento de Tesouro (*Department of Treasury*) estabeleceu o Ato de Proteção Contra o Risco de Terrorismo (*Terrorism Risk Insurance Act of 2002*) que definiu atos de terrorismo como:

um ato violento ou um ato que é perigoso para a vida humana; propriedade; ou infraestrutura; ter causado danos dentro dos Estados Unidos ou fora dos Estados Unidos no caso de: uma transportadora aérea ou embarcação [...] ou as instalações de uma missão dos Estados Unidos; e ter sido cometido por um indivíduo ou indivíduos agindo em nome de qualquer pessoa estrangeira ou interesse estrangeiro, como parte de um esforço para coagir a população civil dos Estados Unidos ou influenciar a política ou afetar a conduta dos Estados Unidos por coação (EUA, 2002[1], tradução nossa).

Acima foram apresentadas as principais definições oficiais de terrorismo, mas ainda existem outras que fazem parte de normativas de órgãos temáticos como aeronáutica ou transporte naval. Entretanto, a maioria deriva da definição estabelecida após o Ato Patriota de 2001. O presente trabalho, mais do que pontuar cada definição dentre essa diversidade, pretende compreender como elas agem na luta contra o terrorismo. Para isto, deve-se estar claro o porquê de haver esta multiplicidade de definições oficiais e o motivo de não haver uma unificação em lei de caráter geral.

Segundo Parker (2004), o país se beneficia desta numerosa quantidade de definições legais pelo fato de que cada uma pode ser individualizada para melhor servir ao propósito do momento, sendo que cada definição reflete os interesses particulares das agências envolvidas. Essa multiplicidade gera diferentes padrões de conduta que são aplicados a diferentes políticas públicas, como no caso da imigração e vigilância, o que justificaria manter essa numerosa quantidade de definições de terrorismo, de acordo com o autor. Entretanto, isto permite que um ato possa ser considerado terrorista sob uma definição, mas não sob outra, sendo que as múltiplas definições legais resultam na superposição e ambiguidade.

Parker (2004), todavia, não concorda com a unificação do termo em uma definição por acreditar que os atributos do terrorismo mudam ao longo do tempo, e uma

definição com consequências tão amplas torna o processo de emenda mais difícil visto que as mudanças propostas requerem mais estudo por parte do Congresso dos EUA devido às suas consequências de maior alcance. Além disto, para o autor, seria impossível antecipar os cenários potenciais e elaborar um esquema legal que identifique todos os possíveis ataques armados terroristas, já que a maioria dos atos terroristas já são atos criminosos diante de estatutos que abrangem assassinato, sequestro, uso de explosivos ou conspiração. O terrorismo é politicamente motivado e seria apenas no domínio do político que essas definições teriam emprego útil, considerando que a motivação política do terrorismo o separa do crime comum e o uso da palavra é subjetivo e não se adequaria à natureza objetiva das definições legais.

Entretanto, o próprio Escritório Geral de Contabilidade dos Estados Unidos advertiu que a falta de uma definição governamental comum do termo permite uma abordagem descoordenada ao combate causada pela divisão de esforços, má alocação de recursos e monitoramento inadequado das despesas, ao passo que uma definição única resultaria em uma comunicação mais efetiva entre as agências governamentais e a manutenção de estatísticas precisas sobre terrorismo e contraterrorismo. Uma definição única seria capaz de proteger os EUA das acusações de inconsistência no julgamento dos considerados terroristas. O Congresso recomendou que todas as agências governamentais encarregadas da missão contraterrorista após 11/9 concordassem com uma única definição, para que fique claro qual atividade constitui um ato terrorista, permitindo uma melhor comunicação entre as forças policiais e as agências de inteligência que lidam com o terrorismo (PARKER, 2004). Todavia, a realidade do combate ao terrorismo se mescla com interesses hegemônicos do país, e torna cada vez mais distante o alcance da possibilidade desta unificação, uma vez que a multiplicidade de definições permite que os discursos se moldem e se legitime a luta contra o inimigo mundial do terrorismo.

### **3.2 Os EUA e sua percepção de terrorismo após os ataques de 11 de setembro**

Esta elasticidade de definições se tornou mais presente e clara após os atentados de 11/09, que, de acordo com Morales (2012), após os atentados foram expostas as fraquezas e os vazios jurídicos da inteligência e segurança dos EUA sobre o tema, como a falta de um conceito universal do terrorismo que permita uma tipificação de delito adotada universalmente e tornando-se base dos sistemas penais judiciais nacionais. Além disto, a data

é um marco no tema sobre as definições de terrorismo, pois a ocasião desencadeou o debate sobre a necessidade de redefinir o que se entende por segurança, a transformação do terrorismo como novo principal inimigo dos EUA, e a reelaboração da estratégia de defesa do país, embora através de táticas militares já utilizadas anteriormente contra outros inimigos (SIMIONI, 2009).

Qualquer tentativa de combate ao terrorismo deve incluir medidas de prevenção e políticas de contenção, ambas com clareza da identificação do inimigo. O que ocorreu após os ataques de 11/9 foi a consolidação de uma posição que visa securitizar as relações com o inimigo considerado como tal pelos Estados Unidos, e uma delimitação cada vez maior do Estado territorial através de políticas de controle de fronteiras e da ampliação de seu direito de vigilância e de investigação (MORENO, 2009). Segundo Tanno (2003), securitizar significa inserir temas na agenda de segurança que antes estavam na pauta política, e atuar contra eles através de medidas do setor de defesa, como normas e regras proibitivas, sendo que o emprego da força é uma possibilidade sempre presente.

Todavia, as novas ameaças das relações internacionais representam questões que foram securitizadas a partir de uma percepção mais ampla de segurança e dizem respeito à garantia da ausência de riscos aos Estados, às coletividades e ao homem, à segurança democrática multidimensional. Weaver (1998), neste sentido, pressupõe que segurança é uma prática autorreferida e é no contexto desta prática que um tema se torna uma questão de segurança, não porque há necessariamente uma ameaça real, mas porque é apresentada como ameaça. Ou seja, securitizar o terrorismo pode ter como consequência a violação aos direitos humanos e às liberdades democráticas sob o pretexto de eliminar totalmente o fenômeno através do uso da força.

Como ilustração desse pressuposto, Tosi (2011) aponta que o combate ao terrorismo pelos Estados Unidos após os atentados de 11/09 suscitou suspeitas de ilegalidades diante de tratados multilaterais de direito internacional e direitos humanos pelos Estados Unidos, com base em especulações da população e de organizações internacionais, principalmente a *Human Rights Watch*, com relação ao tratamento empregado a prisioneiros e suspeitos de terrorismo, com acusações que o governo americano havia elaborado um sistema de rendições ilegais de suspeitos de terrorismo que operava em conexão a uma rede de transporte e aprisionamento dos mesmos em prisões consideradas suspeitas.

Após os atentados de 2001, os EUA iniciaram uma ofensiva chamada de “Guerra ao Terror” (*Global War on Terrorism*) lançada pelo presidente George Bush através do Ato Patriota. Entretanto, o conceito de “Guerra ao Terror” não se adéqua aos regimes legais e a

teoria do conflito, além de suscitar um direito de legítima defesa preventiva unilateral para mudança de regimes em países que protejam terroristas ou produzam armas de destruição em massa (GONÇALVES, 2004).

Mesmo os conflitos armados oficiais que seguiram à declaração de Bush no Afeganistão e Iraque<sup>8</sup> podem ser questionados se forem inseridos na justificativa de combate ao terrorismo, visto que eles estavam submetidos à legislação de conflitos armados interestatais que considera definições de combatentes e não combatentes, no âmbito das Convenções de Genebra de 1949, mas não eram travados contra um Estado, mas sim uma suposta organização terrorista, não se condizendo com um conflito armado interestatal.

Desse modo, essas guerras contra o Afeganistão e Iraque envolveram atores estatais e não estatais, os primeiros submetidos às Convenções de Genebra, e os segundos desassociados das mesmas, sem que qualquer dispositivo delas pudesse ser aplicado aos prisioneiros de guerra. Assim, essa interpretação legal criou uma discordância entre o direito de conflitos armados e o direito humanitário, segundo Zhebit (2009), que resultou em questionamentos relacionados a condução das operações militares, detenção de indivíduos presos e perseguição judicial dos mesmos.

Longe de ser uma conspiração, há argumentos que defendem que a luta contra o terrorismo pós-atentados foi um pretexto (GIBBS, 2004), um motivo que favoreceria a expansão hegemônica dos Estados Unidos. Segundo Gonçalves (2004), a “Guerra ao Terror” justificou a expansão sobre regiões estratégicas do mundo, como a Ásia Central e o Oriente Médio, ou seja, foi uma doutrina instrumental, tanto econômica devido ao petróleo das regiões ocupadas, quanto estrategicamente militar e geopoliticamente (GOLÇALVES, 2004).

Ao mesmo tempo em que o país consolida sua *Pax* sobre praticamente todas as regiões estratégicas do globo, a insegurança mundial cresce entre os Estados. Após os atentados, os EUA praticaram a premissa tácita do planejamento estratégico desde o fim da guerra fria, sendo que a Primazia, para Gonçalves (2004), foi a grande estratégia da política externa norte-americana adotada por todos os presidentes do pós-guerra Fria. A singularidade do período foi a crescente influência dos neoconservadores na elaboração da política externa,

---

<sup>8</sup> “Dentro da lógica da Doutrina Preventiva, o Irã e a Síria eram considerados como potenciais alvos da GWT [Global War on Terror] na sequência da operação no Iraque. Tanto a Guerra do Afeganistão (2001) quanto a Guerra do Iraque (2003) não podem ser descoladas da realidade do reposicionamento estratégico norte-americano na Eurásia iniciado no imediato pós-guerra Fria. A inflexão militarista desse reposicionamento foi derivada do 11/09, validando concepções que já se encontravam vigentes desde o DPG. Ambas as nações, mais o Paquistão, o Irã e a Síria, faziam parte de um imaginário neoconservador de expansão eurásiana e de controle geopolítico desse espaço, que parecia se consubstanciar via GWT, e que permitiria o controle das reservas energéticas e rotas de passagem (oleodutos e gasodutos) da região, em detrimento dos interesses russos, chineses e europeus [...]” (PECEQUILO, 2012, p. 130).

principalmente os responsáveis pela formulação do documento do Pentágono que vazou a imprensa em 1992.

Após o fim da Guerra Fria e da dissolução da União Soviética, durante o governo de George Bush, foram criadas categorias de Estados que representavam a ameaça no sistema internacional: os *rogue States* e os *failed States*, sendo que a estabilidade, contenção e propagação da democracia por meios político-econômicos era prioridade para os EUA. Para os neoconservadores que defendiam o unilateralismo dentro do país, essa moderação gerou insatisfação, agravada pela demora em definir uma nova grande estratégia. Sendo assim, foi proposto o *Defense Planning Guidance* (1992), formulado por Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz, entre outros, e representava interesses de grupos sociais e políticos importantes que resultariam no apoio à futura presidência Bush e embasariam a Doutrina Bush (2002). O documento vazou a imprensa, mas essencialmente, ele defendia o unilateralismo e o distanciamento de organismos internacionais e o reposicionamento estratégico na Eurásia para ocupação dos espaços da antiga União Soviética (PECEQUILO, 2012).

Neste contexto, os integrantes dos altos cargos do governo contaram com o apoio de grupos de pressão internos para legitimar o discurso do presidente Bush contra o terrorismo, principalmente os grupos de caráter protestante e anglo saxão representando o berço da classe econômica estrangeira que garantiria o apoio moral necessário no mercado internacional (MEDEIROS, 2009).

Até a ocasião dos atentados, o país não possuía um planejamento estratégico consolidado contra o terrorismo. No governo de Clinton, o *World Trade Center* chegou a sofrer um ataque terrorista, atribuído a Al Qaeda, além de outras ocasiões em que foram atacadas bases militares estadunidense no Iêmen e Arábia Saudita e nas embaixadas do país no Quênia e Tanzânia. Como consequência, o então presidente criou uma força tarefa para analisar possíveis riscos de ataques terroristas aos Estados Unidos, dentro da sua característica de governar com a estratégia de moldar a segurança global e preparar o país para desafios futuros, concretizada na *Quadrennial Defense Review* de 1997. O grupo de estudos temático sobre o terrorismo, entretanto, fora desativado no início do governo Bush (PECEQUILO, 2012). O Conselho de Segurança Nacional<sup>9</sup> alargou o serviço de inteligência antiterrorismo

---

<sup>9</sup> “O NSC [National Security Council, ou Conselho de Segurança Nacional] foi representado, desde 1947, pela sua condição institucional, que não se sobrepunha à participação dos assessores da Presidência para assuntos de Segurança Nacional [...] Quando é criado o National Economic Council (Clinton), a perspectiva de atuação do NSC se revigora através das suas relações exteriores e do terrorismo internacional [...] Por outro lado, a Secretaria de Estado tem papel relevante nas proposições antiterrorismo desde 1983, quando fora implementado um programa de assistência e treinamento aos países que, aliados dos Estados Unidos, estivessem sob ameaça terrorista. Uma série de fatores acentua, por outro lado, a perspectiva da atuação internacional dos Estados

também no governo Clinton, quando se substituiu as publicações anteriores do governo de Bush sobre segurança nacional, que eram a *National Security Review* e *National Security Directive*, pela publicação do *Presidential Decision Directive*, um relatório redigido pelo Presidente, Vice-Presidente, Secretário de Estado e Secretário de Defesa (MEDEIROS, 2009).

A estratégia norte-americana no período dos atentados de 11/09 inicialmente foi centrada no isolacionismo, e posteriormente foi mais pautada nas ideias realistas, com sentido de futuro e construção de uma nova era mundial contando com apoio de aliados consolidada através da Estratégia de Defesa Nacional e a criação do *Homeland Security*, o *Office of Director of National Intelligence* e o *National Counterterrorism Center*. Alguns documentos estratégicos de defesa também foram lançados após os atentados. Medeiros (2009) elucida que no primeiro nível da administração estatal, centralizado na Casa Branca, foi emitido a Estratégia de Segurança Nacional, aprovada em 2002, e que permitiu a criação a nível nacional de estratégias secundárias voltadas para a luta antiterrorista como a *National Strategy for Homeland Security* (2003) e a *National Strategy for Combating Terrorism* (2003).

A *National Security Strategy* é emitida pela Casa Branca e assinada pelo presidente tem caráter nacional, orientando a *National Security Strategy for Combating Terrorism*. A *National Security Strategy* visa orientar as instituições no combate ao terrorismo e na promoção da segurança contra ataques futuros e criar um ambiente internacional desfavorável aos terroristas, sendo conhecida como a estratégia dos quatro ‘D’ (*Defeat, Deny, Diminish, Defend*). A *National Military Strategic Plan for the War on Terrorism* possui diretrizes emanadas da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (*National Security Strategy for Combating Terrorism*), da Estratégia de Defesa Nacional (*National Security Strategy*) e da Estratégia Militar Nacional e visa combater a violência dos grupos terroristas através da segurança e ajuda humanitária. Ela dirige o planejamento e as ações dos Comandos Combatentes, dos Departamentos Militares, das Agências de Apoio ao Combate e das Agências de Serviços dos EUA ligadas ao Departamento de Defesa (MEDEIROS, 2009).

---

Unidos quanto ao terrorismo internacional, como através da proposição de criação de uma Corte Internacional para o Terrorismo, ligada à ONU, proposição esta que tem sido apresentada depois dos ataques de 11 de setembro de 2001 (diferente da Corte internacional de Justiça, que deve resolver litígios entre Estados). Sem dúvida, a dificuldade central para o estabelecimento desse tipo de instância na ONU está ligada à discussão sobre os efeitos nocivos sobre os direitos humanos e liberdades civis que estão ligados às ações antiterror” (MEDEIROS, 2009, p. 66).

Ainda, foram elaboradas as estratégias: *National for the Physical Protection of Critical Infrastructure and Key Assets* (2003), a *National Strategy to Secure Cyberspace* (2003), a *National Strategy for Information Sharing* (2007), a *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* (2002) e a *National Strategy for Maritime Security* (2005). Outras estratégias ligadas aos diferentes Departamentos ou Organismos são a *National Money Laundering Strategy* (2001, ligada aos Departamentos do Tesouro e Justiça), a *National Defense Strategy* (2005, ligada ao Departamento de Estado) e a *National Strategy to Combat Terrorism Travel* (2006, ligada ao *National Counterterrorism Center*). O Departamento de Defesa emitiu documentos estratégicos, operacionais e táticos: *National Military Strategy* (2004), o *National Military Strategic Plan for the War on Terrorism* (2006) e o *National Military Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* (2006).

Entretanto, o divisor das políticas estratégicas contra o terrorismo foi a Estratégia de Segurança Nacional (*National Security Strategy*) de 2002, conhecida como Doutrina Bush, que constava a luta contra o terrorismo, promoção da liberdade econômica e a democracia em todo o mundo, o respeito à dignidade humana e a manutenção das relações amistosas com outros Estados, prevendo ações unilaterais, preemptivas e preventivas contra Estados hostis para exercer o direito de autodefesa. Ela legitimou o governo de agir sob o pretexto da defesa de sua população e de seu território, independentemente de apoio de seus aliados ou autorização do Conselho de Segurança da ONU (EUA, 2002[2]).

Em 2005, a Estratégia aprimorou a coordenação e integração dos diferentes documentos nos mais diversos níveis do Estado, considerando o viés ideológico do terrorismo e assumindo uma postura multilateral. A Estratégia de 2006 pressupôs a promoção da liberdade, justiça e dignidade humana, e a liderança de uma comunidade de democracia, reconhecendo que o país não deve se valer somente da estratégia da dissuasão para afastar a ameaça de ataques terroristas, considerando o apoio de seus aliados. Já a Estratégia de 2008 formulou conclusões das operações e estratégias anteriores, como o *Quadrennial Defense Review* (2006) e das guerras do Iraque e Afeganistão, buscando fortalecer e construir novas parcerias e alianças para derrotar o terrorismo e prevenir ataques através da inteligência e informação, tecnologia e equipamento e fortalecimento do sistema de alianças e parcerias, além de apresentar a dissuasão como fator fundamental na prevenção do conflito (MEDEIROS, 2009).

Esta diversidade de definições pode ser mais bem compreendida ao esquematizar os órgãos responsáveis por tratar do tema e seus respectivos acordos conceituais dentro do país:

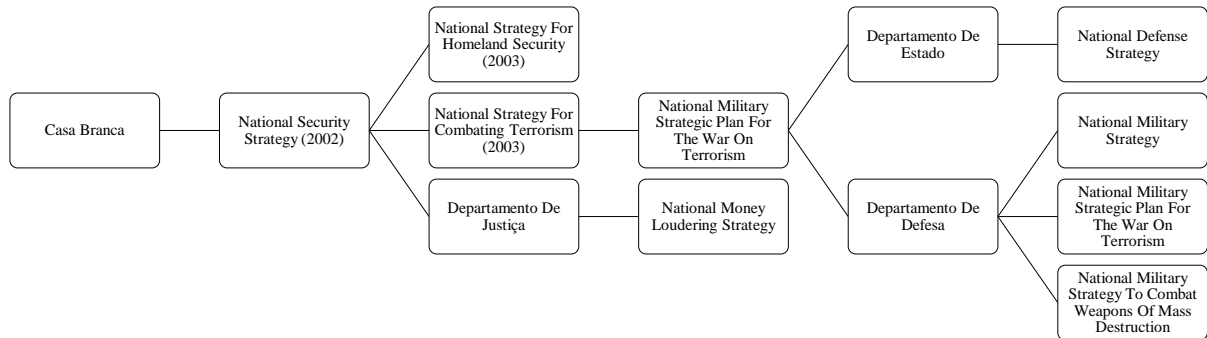


Figura 1: Órgãos Nacionais e Estratégias que tratam do Terrorismo após 11/9.

O que uniu bases internas para manter o presidente no poder com legitimidade de governar mesmo após medidas que tiravam relativas liberdades da população, foi o mesmo motivo que o afastou do poder anos mais tarde. Além da crise econômica, o Governo Bush presenciou uma ruptura do apoio ao presidente, e a sociedade interna passou a sentir os efeitos da falta de sucesso das políticas mais duras externamente, como as guerras do Iraque e Afeganistão, iniciadas com a retórica da luta contra o terrorismo. A instabilidade consequente aos países na região pode ser observada pela desestabilização dos governos prévios sem o estabelecimento de novos, e a liberação de forças políticas para disputas que visam ocupar esse vácuo de poder, provocando uma lenta transição. Para Pecequilo (2012), este cenário de aumento de presença militar norte-americana e fragmentação em seus vizinhos permitiu o investimento por parte do Irã em programas nucleares, que fazem parte da sua doutrina preventiva. A agenda de política externa foi reformada e foram considerados voltar ao multilateralismo assertivo, à diplomacia transformacional e a aproximação com potências regionais, que eram bases diplomáticas no início da formação do Estado norte-americano:

No caso, o multilateralismo assertivo reafirmava o compromisso com o sistema das organizações internacionais, enquanto a diplomacia transformacional inseria o componente político-econômico-social como mecanismo de promoção da mudança de regime [...], em detrimento do instrumento militar, que havia sido preferencial da Era Bush. Com relação ao último item, o mesmo é simbolizado pelo reconhecimento de que o sistema internacional apresentava um novo equilíbrio de poder, no qual diversas nações poderiam ajudar os Estados Unidos na preservação da estabilidade, tornando-se igualmente responsáveis pela ordem global (os *stakeholders*) (PECEQUILO, 2012, p. 24).



Por não haver uma definição consensual oficial dos Estados Unidos, cada órgão que possui suas individualidades de definição acabam promovendo políticas estratégicas distintas contra o terrorismo, através de atos já assinalados acima. A maioria destas ações de combate ao fenômeno pelo país é de caráter contraterrorista. O terrorismo não deve ser justificado por conter em seus atos a violência, que por si só seria uma acusação criminosa, além de afetar população civil. Entretanto, entender suas causas e a origem do seu extremismo favorece a elaboração de um combate mais preciso ao fenômeno.

Conforme assinala Zhebit (2011) o terrorismo é favorecido por situações de conflitos armados prolongados, repressão aos direitos políticos e sociais, discriminação religiosa ou étnica, marginalização econômica e social e desemprego em massa, sendo que uma resposta às causas que favorecem o recurso ao terrorismo deveria ser a política de solução para conflitos armados, visando o desenvolvimento econômico e social, educação de humanismo e cultura da paz. Para Halliday (2011), o terrorismo refere-se a um conjunto de táticas militares que fazem parte da luta militar e política, projetado para forçar o inimigo a se submeter pela matança e intimidação. Embora essa definição seja passível de interpretações partidárias, principalmente em casos de conflitos nacionalistas, ela considera o caráter da violência. Sendo assim, a luta contra o terrorismo, independente do contexto político ou cultural, envolve uma dimensão de segurança, mas também envolve a perspectiva histórica e política, ponderando a motivação pela qual a luta está sendo conduzida.

Uma alternativa de combate ao fenômeno, considerando suas motivações políticas e seu caráter histórico e cultural, é reforçar as capacidades internas do Estado que pode ser afetado diante das ameaças destes grupos. Essas capacidades, segundo sugere Zhebit (2001), incluem o reforço da legislação penal, processual e penitenciária, o incremento do potencial alfandegário, fronteiriço, portuário, logístico e de transportes, que são necessários para a segurança nacional e a defesa contra a penetração de grupos terroristas.

Ginges (1997) analisa sob uma perspectiva psicológica duas estratégias contraterroristas, que seriam a estratégia da negação e a estratégia reintegrativa. A primeira minimiza os efeitos e aumenta os custos da violência através de sanções legais, enquanto a segunda entende que o terrorista reconhece o alto custo de sanções que vão além do direito, reconhece a complexidade das suas motivações e busca reintegrar o indivíduo à sociedade. De acordo com o autor, esta possui maior validade psicológica, pois enfrenta temas como

alienação do indivíduo a uma ideologia e reintegração social, abordagens pouco utilizadas pelos *policymakers* que têm a tendência de ignorar a psicologia do indivíduo.

Ainda segundo Ginges (1997), a estratégia da negação seria a interpretação limitada da teoria do utilitarismo ao supor que o homem é um ser racional que cometerá um crime somente se os benefícios forem considerados maiores que os custos, dependendo da efetividade das sanções legais e ignorando as sanções extrajudiciais. O terrorismo, para o autor, é uma forma de comunicação, e os indivíduos só cometeriam estes atos terroristas por considerar que o processo de comunicar sua ideologia ao Estado e seus pares é rígido, tendo que utilizar meios extralegais para isto. Assim, a estratégia de negação, de não negociação com o terrorista, aumentaria o sentimento de rejeição e alienação, enquanto negociar com os indivíduos inseridos nesta situação auxilia no entendimento do motivo para tal ação e uma solução para esta demanda. Claramente esta abordagem é superficial em se tratando do terrorismo inserido no sistema internacional. Porém, ela contribui para o tema ao ser uma das pioneiras na área acadêmica em ampliar o escopo do combate tradicional do terrorismo para perspectivas que focam em contenção extralegal, focando no papel da sociedade na motivação e reintegração do indivíduo motivado a atuar através de atos terroristas.

O Estado, atuando individualmente de maneira tradicional e militar, corre o risco de utilizar táticas terroristas, ocasionando a perda da base jurídica (SAINT-PIERRE, 2009) e transpassando os limites morais. O terrorismo é o ponto de intersecção da política e da violência, e seus efeitos são estruturais e perpassam as fronteiras e as constituições nacionais. São grandes as implicações que as ações baseadas em definições unilaterais estatais causam no cenário político, já que foca-se no aspecto da segurança nacional, onde a força militar continua a predominar, e não há uma tentativa de aprofundar o conhecimento sobre bases da segurança humana e os temas não tradicionais de segurança (SAAVEDRA, 2003).

Conforme observado, o Brasil levou anos até formular uma definição de terrorismo aprovada por Lei, e este resultado só foi possível devido a pressões internacionais com relação ao tema e uma concentração de esforços políticos e jurídicos internamente para que o texto fosse aprovado rapidamente. No caso dos Estados Unidos, há uma multiplicidade de definições oficiais dentro do próprio país, dependendo do órgão que formula ações e políticas estratégicas contra o fenômeno. Isto, além das consequências internas ao país de difusão de ações preventivas e coercitivas contra possíveis suspeitos de terrorismo, também afeta internacionalmente sua relação com o tema. Considerando que o país inseriu o tema do

terrorismo na sua agenda nacional e internacional como prioridade, isso resultou em um protagonismo global no combate ao terrorismo em seu território e em outros países, conforme observado nas invasões do Iraque e Afeganistão sob a premissa da luta contra o terror. Assim, diferentemente do Brasil, os EUA se baseia em várias definições, e, sem uma concentração de esforços em uma só definição ou órgão responsável para tratar do tema, já foi acusado de cometer abusos de poder com relação a possíveis acusados de terrorismo que foram presos em solo americano ou em bases extraterritoriais do país, principalmente denunciados por organizações não governamentais de direitos humanos (TOSI, 2011).

Esta tendência em tratar o terrorismo como tópico prioritário na agenda nacional pode ser observada até atualmente. Em 2017, diante da eleição do governo de Donald Trump à Casa Branca, a população dos Estados Unidos foi consultada pela *Pew Research Center* e constatou-se que em média 76% da população considerou a defesa nacional contra o terrorismo como a prioridade política do Congresso e do Presidente. Esse número é ainda maior (82%) se forem consideradas as respostas dos simpatizantes do Partido Republicano (contra 72% dos Democratas) (PEW RESEARCH CENTER. 2017). Ou seja, o terrorismo tornou aceitável que se perca a liberdade para manter e executar uma política que reinterpreta a legislação sobre direitos humanos pela Casa Branca, principalmente pelos conservadores (PECEQUILO, 2012).

Esta reinterpretação da política americana e sua consequência para os direitos humanos pode ser exemplificada pela atuação do *Office of Legal Counsel*<sup>10</sup>, que redefiniu o termo tortura para legitimar suas ações tanto internamente quanto externamente em prisões como Guantánamo e Abu Ghraib. A situação só se alterou em 2008 quando a Suprema Corte ordenou o abandono das práticas abusivas e o reestabelecimento do Estado de Direito para o

---

<sup>10</sup> Segundo Weiner (2009), O *Office of Legal Counsel* é o mais importante órgão legal do governo federal norte-americano e é o árbitro definitivo e questões jurídicas críticas, sendo que sua palavra final é a interpretação vinculante para todo o poder executivo, incluindo as equipes jurídicas de outros órgãos como o Departamento de Defesa. Após 11/9, o *Office* se deparou com novas questões jurídicas, tais como os direitos dos detidos pela política ofensiva da “Guerra ao Terror”. Em 2002, o *Office* emitiu a interpretação executiva dos métodos de interrogatório que poderiam ser usados por oficiais americanos, detalhando se tais técnicas seriam legais e se aqueles que as administravam estariam sujeitos aos processos legais por ferir ou matar prisioneiros, denominado então de *Torture Memo*. Este memorando reavaliou a Convenção contra a Tortura, presente na Legislação dos EUA, e acrescentou à definição legal anterior (na qual tortura seria um ato cometido por uma pessoa agindo sob a lei especificamente destinada a infligir dor física ou mental severa ou sofrimento a outra pessoa sob sua custódia ou controle físico) parâmetros muito elevados de violência, como caracterizando a “dor severa” como aquela que estaria associada a uma condição física suficientemente grave como morte ou falência de órgãos. O documento, assim, forneceu proteção legal para aqueles que já haviam usado técnicas de interrogatório não aprovadas anteriormente. Em 2008, todavia, o *Office* anunciou que havia iniciado uma investigação sobre as práticas de tortura realizadas contra os suspeitos de terrorismo e criou comissões especializadas para alterar essa percepção de tortura presente no *Torture Memo*.

tratamento de prisioneiros e suspeitos de terrorismo (PECEQUILO, 2012). Além disto, houve a divulgação de um relatório do Senado sobre o programa de detenção e interrogatório de suspeitos de terrorismo pelo país, que revelou que a CIA estava pouco preparada após os atentados de 11 de Setembro e entre 2002 e 2007 a agência não sabia exatamente quantos presos havia sob a acusação de terrorismo e ocultou informação ao Departamento de Justiça e à Casa Branca. Ainda, as Técnicas Reforçadas de Interrogatório, no caso, as torturas, não proporcionaram informações de inteligência úteis. Isto foi admitido por John Brennan, diretor da agência entre 2013 e 2017. Ele, porém, evitou classificar os excessos nos interrogatórios como tortura (FAUS, 2015).

Entretanto, após o fim do governo de Bush, essas alegações não findaram. De acordo com Stern (2015), Obama explicitamente proibiu a tortura, fechou os lugares que a CIA realizava os abusos contra prisioneiros, e denunciou as detenções extralegais, mas presumivelmente tinha conhecimento que vários aliados do Oriente Médio na luta contra os jihadistas salafistas continuavam a se engajar nestas atividades. A autora pressupõe uma continuidade entre os registros de contraterrorismo de Bush e Obama, e o foco de observação disto seria o centro de detenção na baía de Guantánamo<sup>11</sup>, em Cuba. Embora Obama tenha assinado uma ordem executiva exigindo o fim das instalações, após quatro anos o então presidente ordenou a retomada das comissões militares em Guantánamo e sancionou a detenção indefinida de suspeitos de terrorismo presos nas instalações. A ironia com relação ao uso de prisões extraterritoriais de acusados de terrorismo que podem sofrer com esses abusos é que grande parte de atos terroristas que ocorreram dentro dos EUA desde 1970 até 2016 foram efetuados por próprios cidadãos americanos, principalmente por grupos de extrema direita ou extrema esquerda que buscaram nos atos terroristas a manifestação política, em sua maioria sem causar mortes (GLOBAL TERRORISM DATABASE, 2017).

No âmbito do *Global War on Terrorism*, quando se iniciaram as negociações para a invasão ao Iraque, houve uma polarização entre as posições dos membros do Conselho de Segurança, sendo que os EUA apontavam o Iraque de Saddam Hussein como uma ameaça à segurança global devido a sua posse de armas de destruição em massa, e, na lógica da Doutrina Bush, o Iraque deveria ser alvo de uma intervenção preventiva. Essa percepção do

---

<sup>11</sup> Em Guantánamo, foram divulgadas imagens de prisioneiros sendo torturados ou submetidos a tratamento degradante foram, e logo depois passaram a vir denúncias da Romênia e Polônia sobre esse mesmo tipo de tratamento. Além disto, os EUA realizaram movimentações não autorizadas pelo espaço aéreo europeu para transportar os capturados às prisões, visando os manter fora do alcance de qualquer ordem jurídica aplicável (TOSI, 2011).

Iraque como ameaça não foi compartilhada por França, Alemanha e Rússia, que buscavam impedir que os EUA controlasse parte das reservas energéticas do Oriente Médio se fosse bem sucedido no Iraque (PECEQUILO, 2012). Neste sentido, percebe-se que há muitas variáveis quando se trata de guerra preventiva, não sendo apenas o ataque anterior armado a justificativa de se iniciar uma guerra com este caráter. Segundo Palacios (2009), o debate jurídico sobre as guerras preventivas incitou o surgimento de dois argumentos, um relacionado à legítima defesa contra ameaças de natureza não-estatal e o outro é relacionado a legalidade da legítima defesa preventiva/preemptiva. É inserido nesta problemática que o próximo capítulo apresentará uma análise sucinta da relação entre terrorismo e legítima defesa.

## CAPÍTULO 4 – TERRORISMO, GUERRA JUSTA E GUERRA PREVENTIVA

Embora haja formas de guerra justas entre os Estados aceitas legalmente de acordo com o direito internacional, a questão da legitimidade e da moralidade da guerra entre Estados e grupos não estatais considerados como terroristas ainda carece de uma reflexão própria com efeitos práticos. A emergência do terrorismo em sua abrangência internacional questiona as bases tradicionais de solução de conflito, apresentando-se como um novo paradigma de guerra, segundo Simioni (2009), pois quando não há a possibilidade de se combater de forma convencional um Estado com capacidade militar superior, estes atores internacionais com menor capacidade militar reavaliam sua doutrina militar para alterar esta ordem política, minimizar essa diferença e se defender, através do uso de táticas, armas e métodos na forma de guerra assimétrica e de meios não convencionais. A realidade moral da guerra é julgada, por um lado, com relação às razões que o Estado possui para entrar no combate e, por outro lado, em função dos meios pelos quais ela é executada. No caso do terrorismo e das ações já realizadas internacionalmente visando o seu combate, este capítulo foca na primeira abordagem, que leva em conta a possibilidade de se iniciar uma guerra, seja ela preventiva ou não, e se ela seria justa ou injusta.

Para Keohane (2004) a força preventiva pode ser definida como o início da ação militar em antecipação a ações de agressão que não estão ocorrendo, nem são eminentes. Segundo Palacios (2009), a guerra preventiva<sup>12</sup> é justa por preservar os direitos das entidades políticas e dos indivíduos que delas fazem parte, desde que respeitem o *jus in bello*<sup>13</sup>. Essa

---

<sup>12</sup> Com relação à diferença entre prevenção e preempção, o autor pontua: “os que alegam que existe uma diferença entre prevenção e a preempção sustentam que esta reside na iminência da materialização das ameaças, e que, de acordo com essa premissa, poder-se-ia distinguir a prevenção (ameaça projetada para o futuro distante) da preempção (ameaça projetada para o “futuro presente e imediato”), a primeira figuraria como injusta e ilegal, a segunda como justa e legal. Entretanto, os que defendem tal proposição desconsideram que as ameaças não existem por si só e no éter, que estas dependem exclusivamente da percepção dos atores sobre o que constitui as ameaças e sua iminência. E, como esclarece Saint-Pierre (2009), a percepção que os atores possuem sobre as ameaças e sua temporalidade (a iminência) obedece tão somente a “critérios” de todo subjetivos. Portanto, desacreditamos que subsista uma diferença objetiva e científica entre o conceito de prevenção e o de preempção, se diferenças existem, elas estão adstritas à semântica e à retórica dos atores políticos que instrumentalizam e distorcem o significado da guerra preventiva para obter escusas para suas ações” (PALACIOS, 2009, p. 143). Embora haja divergências com relação aos termos utilizados, aqui será utilizada a diferenciação proposta por Simioni (2009), na qual a preempção é definida como aplicação proativa da força para negar ao adversário os meios de atacar primeiro; já a prevenção leva em consideração um conjunto de atividades que incluem a análise da ameaça, levantamento das capacidades do inimigo, desenvolvimento de contramedidas de segurança que possam desarmar a ameaça antes que se concretize uma capacidade, e de medidas que ataquem a raiz dos problemas que motivam as ações terroristas; e a autodefesa é o meio-termo das duas posições.

<sup>13</sup> De acordo com Palacios (2009), o *jus ad bellum* (o direito da guerra) e o *jus in bello* (o direito na guerra) diferem com relação a sua “competência”, já que o *jus ad bellum* trata do direito à guerra, ou seja, o direito moral

força defensiva, porém, esbarra na questão moral de haver ou não o risco eminente, e se, no caso do terrorismo, deve-se ou não utilizá-la de modo legal e justo.

No caso dos Estados Unidos, conforme assinalado acima, utilizou-se o argumento da legítima defesa e da guerra preventiva para que os EUA invadissem o Afeganistão e o Iraque, respectivamente. Segundo Palacios (2009), os Estados Unidos possuem conceitos alargados sobre a preempção e a prevenção que são utilizados para seus interesses geopolíticos, seja no momento de atacar ou no momento de repreender que o outro ataque, já que muitas vezes o país recorreu a argumentos jurídicos visando convencer outros Estados a se absterem do uso da força nas relações internacionais. Um exemplo dessa flexibilização das normas é com relação aos armamentos de destruição em massa, já que a retórica da relação dessas armas com o terrorismo internacional e a ameaça à segurança nacional não foi acompanhada pela ratificação pelos EUA dos tratados relacionados ao tema.

O conceito de “Guerra ao Terror”, para Zhebit (2011), não se adequa aos regimes legais e os conflitos armados do Afeganistão e Iraque se encaixavam nas regulamentações internacionais sobre conflitos armados interestatais, que diferenciam combatentes e não combatentes, no âmbito das Convenções de Genebra de 1949. Porém, os Estados Unidos não são signatários dos Protocolos Adicionais de Genebra I e II de 1977 e não poderiam combater um grupo não estatal no território de outro país, pois não reconhecem os dispositivos que normatizam a extensão do conflito internacional no interior dos países que têm movimentos insurgentes e regulam os direitos dos combatentes dos países afetados pelas insurgências em conflito interno. Assim:

O que aconteceu no Afeganistão foi que os Estados Unidos traçaram uma distinção entre o conflito armado com os talibãs (interestatal), governado pelas Convenções de Genebra, e a ‘guerra’ contra a Al Qaeda [...] que foi dissociada das Convenções, sem que qualquer dispositivo delas pudesse ser aplicado, sobretudo no que se referia aos prisioneiros de guerra, que perderam os direitos assegurados pelas Convenções de Genebra. Essa interpretação legal criou uma discordância entre o direito de conflitos armados e o direito humanitário, resultando em problemas a respeito da condução das operações militares, da detenção de indivíduos presos e da persecução judicial dos mesmos, surgindo os famosos casos da prisão de Abu Ghraib e da base de Guantánamo (ZHEBIT, 2011, p. 44).

No caso do terrorismo, a premissa da guerra preventiva de autodefesa determinou a invasão a países pelos Estados Unidos ao invocar princípios da OEA e da ONU sobre a

---

de se iniciar uma guerra, onde se avalia moralmente se uma guerra representa uma autodefesa ou uma agressão; e o *jus in bello* trata do direito na guerra analisando o cumprimento ou a violação das normas de combate e o julgamento moral recai sobre a conduta na guerra, ou seja, suas fontes são o conjunto de normas, costumes, códigos profissionais, preceitos legais, princípios religiosos e filosóficos, e pactos mútuos que moldam a conduta militar.

agressão mútua e o direito de prevenir a ameaça futura mediante um ataque prévio<sup>14</sup>. De acordo com Palacios (2009), a política externa dos Estados Unidos utiliza os conceitos de prevenção e preempção de acordo com seus interesses geopolíticos, considerando que não haja outro Estado que exerça o direito de legítima defesa contra terroristas no território norte-americano, o que abre um antecedente para que o país intervenha em outros territórios.

A Carta das Nações Unidas reforça o objetivo dos membros de promover a paz e segurança internacionais, restringindo o uso das forças armadas quando for interesse coletivo de seus membros, sendo que, segundo Tosi (2011), o artigo 2º, § 4º da Carta proíbe a todos os seus membros a ameaça ou o uso unilateral da força por parte de um país contra a integridade territorial, a dependência política ou qualquer outra ação incompatível com os propósitos da organização, o que torna a guerra, em última análise, uma alternativa ilícita para o direito internacional<sup>15</sup>.

A legítima defesa é exceção a esse princípio. Ela é regulada pelo Capítulo VII, artigo 51 da Carta da ONU, que considera:

Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer momento, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais (ONU, 1945).

Na elaboração da Carta da ONU não havia uma normatização de agressão, e quais atos seriam uma agressão que legitimaria a legítima defesa. Em 1974, a Resolução 3314, assim, regulou a questão da agressão, definindo-a como o uso de força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro Estado

---

<sup>14</sup> Foi alegando “[...] legítima defesa individual e coletiva, pois que foi com base direta nesse princípio de direito internacional que o Conselho de Segurança da ONU aprovou as Resoluções 1368 (2001) e 1373 (2001), conferindo aos Estados Unidos legitimidade internacional para iniciar a guerra em 2001” (TOSI, 2011, p. 77), além de apelar pro Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, tratado da OEA de defesa mútua diante de um ataque em território de algum Estado membro.

<sup>15</sup> Palacios (2009) apresenta que o Conselho de Segurança recomenda que, a fim de evitar que a situação se agrave, ele poderá convidar as partes interessadas a aceitarem medidas provisórias que lhe pareçam necessárias, sendo que essas medidas não prejudicarão os direitos, pretensões ou a situação das partes interessadas. Essas medidas podem ser a interrupção das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas, e se elas se demonstrarem inadequadas, poderá realizar a ação necessária para manter a paz por meio de forças aéreas, navais ou terrestres. Isto significa que todo esforço anterior ao uso da força deverá ser utilizado para a resolução pacífica do conflito. O uso da força só pode ser utilizado em quatro casos, segundo o autor: exercício da legítima defesa, ações coletivas de manutenção da paz pela ONU, luta dos povos por sua autodeterminação e intervenções humanitárias.



(SARAIVA, 2009; PALACIOS, 2009). A resolução também diferencia a agressão, que seria a responsabilidade internacional, da guerra de agressão, que seria crime contra a paz. Assim, definindo-se agressão, e voltando a interpretação do artigo 51, a legítima defesa só ocorre após um Estado sofrer um ataque armado.

Uma resposta ao tema do terrorismo que não esbarre em questões de ameaça aos direitos humanos e ao direito internacional, leva em conta a divergência entre os tipos de guerra existentes e a possibilidade de se utilizar da força de modo ilegal e injusto sob uma prerrogativa unilateral e sem um inimigo com território definido para se combater. A preempção não deve ser considerada uma defesa legítima, legal ou justa diante do direito internacional por não provar o ataque do inimigo de maneira certa, e não se enquadrar no caso de atores não estatais. O contraterrorismo, neste sentido, pressupõe combater as demandas necessárias a colocar um fim às ações de grupos que utilizam táticas terroristas através de políticas e práticas relacionadas ao acesso à informação, a orientação da mídia, o uso das forças armadas em um papel de prevenção e combate ao terrorismo, a legislação doméstica e tratados internacionais, e o tratamento das situações de reféns. A prestação de contas à população favorece a legitimação dessas ações, como através da transparência dos objetivos e políticas dos governos, principalmente enunciando claramente as circunstâncias em que a ajuda militar ao poder civil será invocado, e os direitos e responsabilidades de militares que operam em um papel de segurança interna e as linhas de comando e controle.

## CONCLUSÃO

A pesquisa buscou demonstrar a dificuldade em se definir o termo terrorismo, como isso é influenciado pela estrutura do sistema internacional, o que isso implica nas relações internacionais no sentido do combate e prevenção do fenômeno, como essa definição determinada mais de forma política do que jurídica, e como o papel da comunidade acadêmica é imprescindível para solucionar estas e outras questões com relação ao tema. As diferenças do uso do termo “terrorismo” entre o seu contexto original e o que é observado atualmente – principalmente depois dos atentados de 11/9 – é resultado de um desenvolvimento histórico no qual o termo é utilizado para caracterizar diferentes grupos de atuação política, além da diferença nas agendas de interesses estatais e da ausência da capacidade de imposição de normas internacionais pelas organizações internacionais. O método terrorista, mesmo sendo utilizado por grupos que não têm acesso ao poder para propor demandas e alterar o *status quo*, é uma forma violenta, imoral e ilegal de atuação. Isto porque a guerra entre Estados e agentes não estatais utiliza as leis e costumes de guerra incluídos nas Convenções de Haia e Genebra, enquanto que no terrorismo desrespeitam-se as normas no direito doméstico e internacional (MORENO 2009). Apesar disto, é possível concluir que o termo, quando utilizado em discursos ou agendas de interesses, acarreta consequências jurídicas e sociais.

Neste sentido, e tangendo a análise de Zarouk (2011), se o terrorismo é julgado pelos Estados (e aqui se aponta principalmente os Estados Unidos) como uma violência cometida por indivíduos ou grupos para coagir ou conseguir objetivos políticos, pode-se identificar atos terroristas em algumas ações utilizadas pelas próprias instituições destes Estados. Segundo Gonçalves (2004), a mensagem transmitida pela Doutrina Bush, sob a qual estava instaurada a “Guerra contra o Terror”, era a de que os terroristas não são racionais, subentendendo-se que estratégias lógicas, como a dissuasão, não funcionariam. Assim, é justificada a ação ofensiva e a guerra preventiva, o que transforma a soberania em um critério condicional, reservando para o governo americano a autoridade de determinar em que momento os direitos de soberania serão revogados. Ainda, de acordo com o autor o conceito de “terrorismo” tornou-se elástico, o que permite aos EUA redefini-lo segundo seus interesses e consolidar seu projeto de “primazia universal” (GONÇALVES, 2004, p. 15).

No caso dos conflitos armados no Afeganistão e Iraque, se forem considerados dois atores estatais (EUA e Afeganistão ou EUA e Iraque), é possível afirmar que se enquadram nas proposições do direito internacional sobre conflitos armados interestatais e

suas definições de combatentes e não combatentes dentro das Convenções de Genebra de 1949. Entretanto, se for presumido a origem destes conflitos como sendo o combate a organizações terroristas, eles não deveriam ser denominados combate armado interestatal e não fariam parte das Convenções acima mencionadas.

Conforme posto, a instrumentalização política e militar americana para a expansão de suas bases no Oriente Médio através da retórica da “Guerra contra o Terror” veio com a intenção de inserir o país em uma área rica em recursos naturais e importante do ponto de vista estratégico, visando desestimular pretensões de outros países em projetar seu poder na região, além de garantir os interesses internos da indústria petrolífera e de armamentos (GONÇALVES, 2004; TEIXEIRA DA SILVA, 2009; PECEQUILO, 2012). Assim, é inegável assumir que a “Guerra contra o Terror” resultou em perdas que poderiam ser evitadas mediante outras formas de enfrentar o terrorismo.

Neste sentido, convém apontar que as atividades terroristas cresceram nos países ocupados pelas forças da coalizão (ZHEBIT, 2011), sendo que no Afeganistão houve mais de 14 mil civis mortos (UNAMA 2009, 2018), e ainda a produção do ópio chegou a nove mil toneladas em 2017 (UNODC, 2017). A intervenção ao Iraque alcançou um nível de rejeição pelos americanos de 37% durante a guerra, já que as baixas americanas no país superaram o número de mortos dos atentados de 11/9 – mais de quatro mil membros das forças armadas foram mortos (ICASUALTIES, 2018) e mais de 200 mil civis iraquianos perderam suas vidas (IRAQ BODY COUNT, 2018), e a guerra causou perdas no solo iraquiano com a falta de luz elétrica, abastecimento de água potável e escoamento de esgotos e a queda das exportações de petróleo (TEIXEIRA DA SILVA, 2009). Além disto, o orçamento das invasões após o 11/9 ao Oriente Médio já chegou a mais de cinco trilhões de dólares (CRAWFORD, 2017).

A definição de terrorismo proposta como resultado desta pesquisa, então, é de que é um fenômeno que pode ter origem nacional ou internacional, dependendo das demandas apresentadas, no qual grupos organizados buscam, através da violência contra alvos civis, alcançar objetivos políticos. Essa definição não exclui aqueles atos dos Estados, indo de encontro com a análise crítica proposta por Lutz (2010). Ela também considera o objetivo político como essencial para as ações dos grupos, visto que, conforme analisado, mesmo aqueles atos que também possuem intenções religiosas, acabam resultando em alterações políticas locais ou internacionais. Além disso, a violência contra civis – e não contra militares

– deixa claro que o caráter do medo é essencial para alcançar a demanda, pois ele forja uma coesão dos grupos que visa chamar a atenção à causa.

Inicialmente, a hipótese que o trabalho buscava sustentar era a de que uma unificação de definições no direito internacional seria um meio de se conseguir produzir e articular normas, obrigações gerais e legítimas para prevenir suas ações e responder a seus ataques diante uma preparação adequada e democrática, solucionando a questão de inocentes sendo acusados como terroristas por pertencer a algum grupo político/religioso, e favorecendo as ações contraterroristas, que seriam mais precisas e não acarretariam em prejuízos à população civil ou a outros países que porventura abrigam grupos terroristas em seu território. A diversidade de definições pode ser observada internamente nos Estados Unidos, nos seus diversos órgãos reguladores e ocorre também em organizações internacionais, regionais ou globais, nas quais não há uma concordância geral com relação ao termo. Entretanto, ao aprofundar-se na pesquisa, concluiu-se que seria improvável haver um consenso de definições de terrorismo.

Considerando que o Estado é influenciado pelo sistema internacional, e influencia também o sistema, a definição de terrorismo assumida por lei por um país é resultado do contexto político nacional e do posicionamento do Estado no contexto internacional, além da sua percepção com relação a sua inserção de poder global. Internamente, analisar as movimentações sociais e políticas que fazem parte do país é necessário para definir o terrorismo visando construir estratégias antiterroristas mais focadas e eficazes a sua realidade. Sendo assim, cada Estado deve propor uma definição que se adéqua a sua conjuntura, mas sem que isso exclua a realidade do sistema internacional com relação ao tema, principalmente diante da possibilidade de ataques de grupos de outros países no território nacional.

Embora o direito internacional e suas instituições tenham alcançado algum sucesso no combate ao terrorismo, isto foi possível graças à cooperação internacional diante dos acordos para alguns delitos específicos que tangem o universo do terrorismo. Entretanto, devido à falta de um consenso em torno da definição de terrorismo, muitas vezes as ações antiterroristas tomadas no sistema internacional são um prolongamento do direito doméstico e da definição individual de cada Estado, gerando múltiplas interpretações sobre um ato terrorista ou sobre as ações que devem ser tomadas para combater um grupo terrorista, e uma consequente dificuldade em obter êxito nesta causa. São grandes as implicações da mudança de cenário político que permeiam as ações baseadas em definições individuais estatais, já que

foca-se no aspecto da segurança nacional, onde a força militar continua a predominar, e não se estuda e se entende completamente e consensualmente as bases da segurança humana, onde predominam assuntos não tradicionais de segurança (SAAVEDRA, 2003).

O fenômeno exige mais compreensão e análise das suas motivações e alternativas de combate. O primeiro, porque cada ato em si é realizado visando um objetivo político mais amplo, ou seja, esses objetivos de alguma forma não conseguiram alcançar os meios necessários para o amplo debate e a tomada de decisão. Entretanto, muitos atos terroristas são influenciados pelo extremismo religioso ou ideológico, o que dificulta o diálogo com os grupos perpetradores de tais atos. Sendo assim, a compreensão e a análise das motivações, embora não resulte na resolução de todos os casos, ainda ajuda a esclarecer e a diferenciar os objetivos do grupo e sua origem, e diferencia os atos terroristas de outros tipos de violência. As alternativas de combate, por sua vez, ainda se concentram no contraterrorismo e até mesmo nas ofensivas tradicionais de guerra, conforme observado no caso dos Estados Unidos.

O antiterrorismo, ainda que utilizado cada vez mais pelos EUA, tem capacidade para ser mais explorado pelo país, no sentido de aperfeiçoar essas medidas de prevenção sem o excesso da vigilância da população, que externaliza esse patrulhamento através da percepção da ameaça. Assim, a retórica do medo busca exaltar os efeitos dos atos terroristas e legitimar a vigilância e controle populacional e de imigração. Ainda, justifica a invasão interestatal em detrimento do princípio da soberania, visando manter o discurso da “Guerra ao Terror” e alcançar benefícios geopolíticos e econômicos mais amplos do que apenas combater o terrorismo.

O resultado das decisões dos Estados é uma combinação dos seus interesses egoísticos concebidos como consequência das pressões domésticas que o governo percebe e das regras que o país pretende seguir, conforme assinalado. Sendo assim, e de acordo com Martin (2008), as vitórias baseadas na força de um Estado são mais úteis a curto prazo quando são usadas para dismantlar a organização ou reduzir a intensidade de seu ambiente. As respostas legalistas que reforçam o aparato de segurança, desmilitarização da campanha terrorista e operações antiterroristas que oferecem a possibilidade de julgamento na justiça criminal baseada na definição estatal individual são tendências que culminariam em uma ampliação da política de prevenção contra o terrorismo.

Embora o direito internacional e suas instituições tenham alcançado avanços pontuais em certos temas do terrorismo através de acordos e convenções sobre o assunto,

grande parte das ações contra o terrorismo realmente efetivas, sejam elas de caráter preventivo ou ofensivo, só é possível graças à atuação do país por motivação interna, através da percepção estatal individual de que o tema é relevante para todos os Estados no sistema internacional e da demanda da população em tratar do assunto. Assim, e de acordo com o que foi apresentado, mesmo havendo essa diversidade de definições entre os Estados, o combate e prevenção ao fenômeno serão bem sucedidos se forem cumpridos os acordos temáticos internacionais referentes aos atos de terrorismo e se as práticas estatais individuais que visam eliminá-lo forem baseadas em princípios como a não ingerência e a manutenção das liberdades individuais, além de ser promovida a relativização religiosa e cultural entre os Estados, evitando a associação deste combate com objetivos de manutenção da hegemonia econômica e de poder.

## REFERÊNCIAS

- ABELLÁN, Lucía. A Justiça europeia anula a definição do Hamas como grupo terrorista. *El País*, Bruxelas, 17 dez. 2014. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/17/internacional/1418809308\\_848116.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/17/internacional/1418809308_848116.html)>. Acesso em: 17 dez. 2014.
- ABOUZEID, Rania. Interview with Official of Jabhat al-Nusra, Syria's Islamist Militia Group. *Time*, 25 dez. 2012. Disponível em <<http://world.time.com/2012/12/25/interview-with-a-newly-designated-syrias-jabhat-al-nusra/>>. Acesso em 13 jan. 2016.
- ADLER, Emanuel. Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics. In: *European Journal of International Relations*, v. 3, pp. 319-363, 1997.
- AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz (Ed.), *O Estado Islâmico*. Marília: UNESP, Faculdade de Filosofia e Ciências, Observatório de Conflitos Internacionais, Série Conflitos Internacionais, 2015.
- AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. O Terrorismo e as Relações Internacionais In: *Relações Internacionais: polaridades e novos/velhos temas emergentes*. Marília: Unesp Oficina Universitária, p. 93-110, 2010.
- AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. Os esforços da sociedade internacional no combate ao terrorismo. In: 3º Encontro Nacional ABRI, 2011, São Paulo. Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais - USP, Disponível em: <[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC0000000122011000300046&lng=en&nrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000300046&lng=en&nrm=abn)>. Acesso em 10 ago. 2016.
- AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. Terrorism in the Brazilian security agenda. In: *Estudios de Seguridad y Defensa*, v.5, p. 83-122, 2015,
- ALEXANDER, Yonah. *The United Kingdom's legal responses to terrorism*. United Kingdom: Psychology Press, 2003.
- ÁLVAREZ, Pedro Trujillo. Reflexiones en torno al marco conceptual del terrorismo. In: *Inteligencia y Seguridad: revista de análisis y prospectiva*, n. 12, p. 187-221, jul./dic. 2012.
- AMADO, Ivan González. El terrorismo: un delicado límite. In: *Revista del Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas*, v. 27, n. 81, p. 93-118, 2006. .
- ANNAN, Kofi. Uma estratégia mundial de combate ao terrorismo. In: *Público*, 29/01/2004, Portugal. Disponível em: <<http://www.unric.org/pt/actualidade/opiniao/5918>>. Acesso em 12 jan. 2016.
- ART, Robert J.; RICHARDSON, Louise. *Democracy and counterterrorism: lessons from the past*. Washington DC: US Institute of Peace Press, 2007.
- ATRAN, Scott (et. al). Challenges in researching terrorism from the field. In: *Science Magazine*, vol. 355, Issue 6323, pp. 352-354, jan. 2017.
- AYOOB. Mohammed. The Myth of the Islamic State: The History of a Political Idea. In: *Foreign Affairs*. Disponível em

<<https://www.foreignaffairs.com/articles/20160403/mythislamicstate>>. Acesso em 07 nov. 2016.

BARKIN, S. Realist Constructivism. In: *International Studies Review*, n. 3, v. 5, p. 325-342. 2003.

BARRETO, Olavo Negrão Pereira. *O Medo e a Política Antiterror do Ocidente no Processo de Globalização*. Dissertação de Mestrado, Programa de Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras, Unesp/Araraquara, 2017.

BECK, Ulrich. *Sobre el terrorismo y la guerra*. Barcelona: Paidós, 2003.

BENITES, Afonso. Sob pressão internacional, Câmara aprova lei que tipifica o terrorismo. *El País*, 25 fev. 2016. Disponível em <[https://brasil.elpais.com/brasil/2016/02/24/politica/1456351659\\_569702.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/02/24/politica/1456351659_569702.html)>. Acesso em 26 fev. 2016.

BERNARD, François de. *A fábrica do terrorismo*. Trad. Antonio Sidekum. Nova Petrópolis: Nova Harmonia, 2006.

BRAGA, Ada V. As origens do salafismo radical: Irmandade Mulçumana, Sociedade dos Mulçumanos, Al Jihad e Al Gamma'at Islamiya. In: SILVA, C. T. da.; ZHEBIT, A. *Neoterrorismo: Reflexões e Glossário*. Rio de Janeiro, p. 139-150, Gramma, 2009.

BRASIL. *Lei Nº 13.260, de 16 de Março de 2016*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm)>. Acesso em 04 fev. 2018.

BUSH, George W. West Point Commencement Speech. In: *America and the World, Debating the new shape of international politics*, pp. 364-371, Foreign Affairs: New York, 2002.

BUZAN, Berry. *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. ECPR Press, 2008.

CARLIN, John. 14 pontos-chave sobre o Oriente Médio e o papel do Estado Islâmico. In: *El País*. 12 out. 2016. Disponível em <[http://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/11/internacional/1444563614\\_586697.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/11/internacional/1444563614_586697.html)>. Acesso em 13 out. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945.

CASHMAN, Greg. *What causes War? An introduction to theories of international conflicts*. São Francisco: Lexington Books, 1993.

CHENOWETH, Laura Dugan Erica. Introducing Government Actions in Terror Environments (GATE) Dataset, 2015. Disponível em: <[http://www.orfaleacenter.ucsb.edu/sites/secure.lsit.ucsb.edu/gisp.d7\\_orfalea-2/files/sitefiles/other/Paper\\_UCSB\\_Dugan\\_December%202015.pdf](http://www.orfaleacenter.ucsb.edu/sites/secure.lsit.ucsb.edu/gisp.d7_orfalea-2/files/sitefiles/other/Paper_UCSB_Dugan_December%202015.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2016.

CHOCHUA, David. *Catastrophic Terrorism – a Clash of Civilizations?*, Vienna, Austria, 2006. Disponível em: <[https://www.gfsis.org/media/activities/thumb1\\_/pub/files/chochua\\_clash\\_of\\_civilizations.pdf](https://www.gfsis.org/media/activities/thumb1_/pub/files/chochua_clash_of_civilizations.pdf)>. Acesso em 07 jan. 2017.



CHOMSKY, Noam. *11 de Setembro* (Trad. Luiz Antonio Aguiar). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

CHOMSKY, Noam. *Poder e Terrorismo* (Trad. Vera Ribeiro). Rio de Janeiro: Ed. Record, 2005.

CLAUSEWITZ, Carl von. *On War*. New York: Alfred A. Knopf, 1993.

COLOMBO, Letícia dos S. *Grupos não estatais geradores de conflitos: Síria, Iraque, Somália, Nigéria, Líbia e Mali*. Série Conflitos Internacionais, v. 3, n. 3, jun. 2016.

COLOMBO, Letícia dos S. *Terrorismo: Definições e Lacunas Conceituais no Sistema Internacional*. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso, Graduação em Relações Internacionais, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2015.

COLOMBO, Letícia dos S. *Terrorismo: Lacunas Conceituais No Sistema Internacional*. Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP/Marília, Ano 2015, Ed. 16, nov. 2015.

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *Derecho internacional humanitario y terrorismo: respuestas a preguntas clave*. Disponível em: <<https://www.icrc.org/spa/resources/documents/faq/5yyqg4.htm>>. Acesso em: 13 set. 2014.

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *La pertinencia del DIH en el contexto del terrorismo*. Disponível em: <<https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/6fsjl7.htm>>. Acesso em: 13 set. 2014.

CONVENTION FOR THE SUPPRESSION OF UNLAWFUL ACTS OF VIOLENCE AGAINST THE SAFETY OF MARITIME NAVIGATION (SUA CONVENTION), 2005. Disponível em <[http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/SUA\\_Convention\\_and\\_Protocol.pdf](http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/SUA_Convention_and_Protocol.pdf)>. Acesso em 20 jun. 2018.

CONVENTION FOR THE SUPPRESSION OF UNLAWFUL SEIZURE OF AIRCRAFT, THE HAGUE, 1970 (THE HAGUE CONVENTION). Disponível em <[http://www.oas.org/juridico/mla/en/treaties/en\\_conve\\_suppre\\_unlaw\\_seiz\\_aircr\\_sig\\_the\\_hague\\_1970.pdf](http://www.oas.org/juridico/mla/en/treaties/en_conve_suppre_unlaw_seiz_aircr_sig_the_hague_1970.pdf)>. Acesso em 20 jun. 2018.

CONVENTION ON OFFENCES AND CERTAIN OTHER ACTS COMMITTED ON BOARD AIRCRAFT, TOKYO, 1963 (TOKYO CONVENTION). Disponível em <<https://www.mcgill.ca/iasl/files/iasl/tokyo1963.pdf>>. Acesso em 20 jun. 2018.

CORTINHAS, Juliano da Silva. Poder, Política Externa e Grupos De Pressão: Uma Análise das Influências Sistêmicas Sobre a Política de Defesa dos Estados Unidos. In: PECEQUILO, Cristina S. RESENDE, Erica S. A. DINIZ, Eugenio. (Orgs.). *Os Estados Unidos no Mundo Atual*, p. 19-40, Curitiba, Juruá, 2010.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32001E0931>>. Acesso em: 29 jun. 2015.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Declaration on Combating Terrorism. Disponível em: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7906-2004-INIT/en/pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2015.

CRAWFORD, Neta C. *United States Budgetary Costs of Post-9/11 Wars Through FY2018: A Summary of the \$5.6 Trillion in Costs for the US Wars in Iraq, Syria, Afghanistan and Pakistan, and Post-9/11 Veterans Care and Homeland Security*. Costs of War Project. Watson Institute, International and Public Affairs, Brown University, Nov. 2017. Disponível em

<[https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/news/Costs%20of%20U.S.%20Post-9\\_11%20NC%20Crawford%20FINAL%20.pdf](https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/news/Costs%20of%20U.S.%20Post-9_11%20NC%20Crawford%20FINAL%20.pdf)>. Acesso em 10 jul. 2018.

CRENSHAW, Martha. *The Debate over “New” vs. “Old” Terrorism*. Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, Illinois, Aug 30-Sep 2, 2007.

CRONE, Radicalization revisited: violence, politics and the skills of the body. In: *International Affairs*, v. 92, n. 3, pp. 587–604, 2016.

CUESTA, José Luis de la. *Anti-Terrorist Legislation In Spain. SOS Attentats, Terrorisme, victimes et responsabilité pénale internationale*. Paris, 2003. Disponível em: <<http://www.ehu.eus/documents/1736829/2010409/CLC+64+Ingles.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

DAHLBERG, Ingetraut. *Teoria do Conceito*. International Classification Verlag Dokumentation. Munchen. Trad. Astério Tavares Campos. In: *Portal de Periódicos do Ibict. Ci. Inf.*, Rio de Janeiro, p. 101-107, 1978.

DAMIÁN. Francisco Rubio. A estratégia do medo. *El País*, Brasil, 26 jun. 2015. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/26/internacional/1435323853\\_643389.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/26/internacional/1435323853_643389.html)>. Acesso em: 26 jun. 2015.

DAOUD, Kamel. *Saudi Arabia, an ISIS That Has Made It*. Disponível em: <[http://www.nytimes.com/2015/11/21/opinion/saudi-arabia-an-isis-that-has-made-it.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/11/21/opinion/saudi-arabia-an-isis-that-has-made-it.html?_r=0)>. Acesso em 20 nov. 2015.

DEGAUT, Marcos. Evolução da Estratégia Contraterrorista dos Estados Unidos. In: *Mundorama Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais*. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/?article=a-evolucao-da-estrategia-contraterrorista-dos-estados-unidos-por-marcos-degaut>>. Acesso em 08 nov. 2017.

DESSLER, David. What’s at Stake in the agent-structure Debate? In: *International Organization*, n. 3, v. 43, p. 441-473, 1989. Disponível em <<http://www.rochelleterman.com/ir/sites/default/files/Dessler%201989.pdf>>. Acesso em 15 mar. 2018.

DINIZ, Eugenio. 2004. Compreendendo o Fenômeno do Terrorismo. In: BRIGADÃO, C. e PROENÇA JR, D. *Paz e Terrorismo*. São Paulo: Ed. Hucitec, 2004.

DOMINGOS, João. Brasil rejeita diálogo político com Farc. *O Estado de São Paulo*, p. 14, 13 mar. 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/342032/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso em: 2 jul. 2015.

DORAN, Michael Scott. Somebody Else’s Civil War. In: *America and the World, Debating the new shape of international politics*, pp. 278-298, Foreign Affairs: New York, 2002.

ELIAS, Norbert. *A solidão dos moribundos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

ELIAS, Norbert. *Os alemães. A luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. 18 U.S. Code Chapter 4. Disponível em <<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/part-I/chapter-44>>. Acesso em 10 set. 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996. Disponível em <<https://www.congress.gov/bill/104th-congress/senate-bill/735>>. Acesso em 03 mar. 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. 22 U.S. Code § 2656f - Annual country reports on terrorism, 2004. Disponível em <<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/2656f>>. Acesso em 03 mar. 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. 8 U.S. Code § 1182 Inadmissible aliens, 1996. Disponível em <<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/8/1182>>. Acesso em 03 mar. 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Aviation and Transportation Security Act. Disponível em <<https://www.congress.gov/bill/107th-congress/senate-bill/1447/text>>. Acesso em 07 set. 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Aviation Security Act 2001. Disponível em <<https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/3165/text>>. Acesso em 04 mar. 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Code Of Federal Regulations (Annual Edition). Disponível em <<https://www.gpo.gov/fdsys/browse/collectionCfr.action?collectionCode=CFR&searchPath=Title+28%2FChapter+I%2FPart+0%2FSubpart+P&oldPath=Title+28%2FChapter+I%2FPart+0%2FSubpart+A&isCollapsed=true&selectedYearFrom=2017&ycord=1501>>. Acesso em 15 nov. 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Country Reports on Terrorism 2013. Disponível em <<http://www.state.gov/documents/organization/225886.pdf>>. Acesso em 07 mai. 2015.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Country Reports on Terrorism 2016. Disponível em <<https://www.state.gov/documents/organization/272488.pdf>>. Acesso em 11 dez. 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms. Disponível em <<http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/dictionary.pdf?ver=2018-07-25-091749-087>>. Acesso em 07 abr. 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Department Of Homeland Security. Homeland Security Act of 2002. Disponível em <[https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/hr\\_5005\\_enr.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/hr_5005_enr.pdf)>. Acesso em 03 mar. 2016.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Department of State. Patterns of Global Terrorism 2003. Disponível em <<https://www.state.gov/documents/organization/31932.pdf>>. Acesso em 05 mar. 2015.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Department of the Army. The Army Universal Task List. Aug. 2003.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Department Of The Treasury. Office of Foreign Assets Control. Exec. Order No. 13224, 31 CFR Part 594. Global Terrorism Sanctions Regulations. Disponível em <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2007-01-30/pdf/07-416.pdf>>. Acesso em 10 mar. 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Executive Order 13224. Disponível em <<https://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/122570.htm>>. Acesso em 10 set. 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Federal Bureau Of Investigation Code. 28 CFR Chapter. I, Subpart P—Federal Bureau of Investigation, § 0.85 General functions. Disponível em <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CFR-2017-title28-vol1/pdf/CFR-2017-title28-vol1-sec0-85.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION. Terrorism 2002 – 2005. Disponível em <<https://www.fbi.gov/stats-services/publications/terrorism-2002-2005>>. Acesso em 10 nov. 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Foreign Intelligence Surveillance Act Of 1978. Disponível em <<https://fas.org/irp/agency/doj/fisa/hspci1978.pdf>>. Acesso em 17 mar. 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Foreign Relations and Intercourse, Chapter 38 - Department Of State, Sec. 2656f - Annual country reports on terrorism. Disponível em <<https://www.gpo.gov/fdsys/granule/USCODE-2010-title22/USCODE-2010-title22-chap38-sec2656f>>. Acesso em 10 set. 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1988 and 1989. Disponível em <<https://www.govtrack.us/congress/bills/100/hr1777>>. Acesso em 03 mar. 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Highlights of the USA Patriot Act. Disponível em <<https://www.justice.gov/archive/ll/highlights.htm>>. Acesso em 10 fev. 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. National Strategy for Combating Terrorism. 2003.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Omnibus Diplomatic Security and Antiterrorism Act of 1986 - PUBLIC LAW 99-399, Aug. 1986.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Public Law 107–296 of November 25, 2002. Disponível em <[https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/hr\\_5005\\_enr.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/hr_5005_enr.pdf)>. Acesso em 10 set. 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Public Law 95–511 of October 25, 1978; 92 STAT. 1783. Disponível em <<https://www.dni.gov/index.php/ic-legal-reference-book/foreign-intelligence-surveillance-act-of-1978>>. Acesso em 10 set. 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Terrorism Risk Insurance Act of 2002 (2002[1]) Disponível em <<https://www.treasury.gov/resource-center/fin-mkts/Documents/hr3210.pdf>>. Acesso em 10 set. 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. The FISA Amendments Act: Q&A. Disponível em <<https://www.dni.gov/files/icotr/FISA%20Amendments%20Act%20QA%20for%20Publication.pdf>>. Acesso em 17 mar. 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. The National Security Strategy of the United States of America. 2002 (2002[2]).

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. U.S. Marine Corps. Department of the Navy. The Individual's Guide for Understanding and Surviving Terrorism. Set. 2001.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Uniting And Strengthening America By Providing Appropriate Tools Required To Intercept And Obstruct Terrorism (Usa Patriot Act) Act Of 2001, 2001. Disponível em <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/html/PLAW-107publ56.htm>>. Acesso em 10 set. 2017.

EUROPEAN COMISSION. Crisis and Terrorism. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/index_en.htm)>. Acesso em: 29 jun. 2015.

EUROPEAN COMISSION. Fighting terrorism at EU level, an overview of Commission's actions, measures and initiatives. (Memo 15/1340). Disponível em: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-3140\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-3140_en.htm)>. Acesso em: 29 jun. 2015.

EUROPEAN COUNCIL. The European Union Counter-Terrorism Strategy, Document 14469/3/05. Bruxelas, 2005. Disponível em: <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%20>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

EUROPEAN UNION. Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism (2001/931/CFSP), 2001. Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:344:0093:0096:EN:PDF>>. Acesso em 20 jun. 2018.

EUROPEAN UNION. Fighting terrorism at EU level, an overview of Commission's actions, measures and initiatives, Brussels, 11 January 2015. Disponível em <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-3140\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-3140_en.htm)>. Acesso em 20 jun. 2018.

EUROPEAN UNION. The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe, 2010. Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:EN:PDF#page=2>>. Acesso em 20 jun. 2018.

EUROPEAN UNION. The European Union Counter-Terrorism Strategy 14469/4/05 REV 4, 2005. Disponível em <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204>>. Acesso em 20 jun. 2018.

FAUS, Joan. Diretor da CIA: “Não havia respostas fáceis” contra o terrorismo. *El País*. Disponível em <[https://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/11/internacional/1418323189\\_662395.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/11/internacional/1418323189_662395.html)>. Acesso em 10 jan. 2015.

FORNES, Rogerio Cesar. Crime de terrorismo: uma análise histórico-conceitual. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, vol. 20 , n. 165, out, 2017. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=19714&revista\\_caderno=3](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=19714&revista_caderno=3)>. Acesso em 05 mar. 2018.

FOUCAULT, Michel. *Segurança, território, população* (curso dado no Collège de France 1977-1978). Tradução Eduardo Brandão. São Paulo, Martins Fontes, 2008.

FRIZZERA, Guilherme; SOUZA JÚNIOR, José Maria de. Tipificando o Terrorismo no Congresso Brasileiro: os projetos de lei e literatura acadêmica. In: *Brazilian Journal of International Relations*, Marília, v. 4, n. 1, p. 111-134, jan./abr. 2015

GANOR, Boaz, SHAPIRA, et al. (eds). *Terrorism in the Twenty-First Century*, In: *Essentials of Terror Medicine*, Springer Science Business Media, LLC, 2009

GASSER, Hans-Peter. Actos de terror, “terrorismo” y derecho internacional humanitario. In: *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 2002. Disponível em:

<<https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5ted8g.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

GHAREH BAGHI, Venus; MRUTHI, T. R. Nullum Crimen sine Lege in the International Criminal Court. *Acta Universitatis Danubius*, n. 3, p. 65-73, 2010.

GIBBS, David N. *Pretexts and US Foreign Policy: The War on Terrorism in Historical Perspective*. New Political Science, University of Arizona, Volume 26, Number 3, September, 2004.

GINGES, Jeremy. Deterring the terrorist: a psychological evaluation of different strategies for deterring terrorism. In: *Terrorism and Political Violence*, London, vol. 9, n. 1, pp. 170-185, 1997.

GLOBAL TERRORISM DATABASE CODEBOOK. University Of Maryland, 2017. Disponível em <<https://www.start.umd.edu/gtd/downloads/Codebook.pdf>>. Acesso em 10 dez. 2017.

GONÇALVES, Samo Sérgio. *A nova estratégia da política externa dos Estados Unidos no mundo pós-Guerra fria*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

GOUREVITCH, P. The Second Image Reversed: The international sources of domestic politics. In: *International Organization*, n. 4, v. 32, p. 881-912, 1978.

GRAY, John. *Al-Qaeda e o que significa ser moderno*. Trad. Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA. As Recomendações do GAFI: Padrões Internacionais de Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação, 2012. Disponível em <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-Port.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2016.

HALLIDAY, Fred. *Terrorism in historical perspective*, 2011. Disponível em <[https://www.opendemocracy.net/conflict/article\\_1865.jsp](https://www.opendemocracy.net/conflict/article_1865.jsp)>. Acesso em 6 ago. 2016.

HOBBSAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo*. Trad. José Viegas Filho. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HODGSON, Jacqueline. TADROS, Victor. The Impossibility of Defining Terrorism. In: *New Criminal Law Review*, vol. 16, n. 3, 2013.

HOFFMAN, Bruce. *Inside terrorism*. New York: Columbia University Press, 2006.

ICASUALTIES. Operation Iraqi Freedom, 2018. Disponível em <<http://icasualties.org/Iraq/index.aspx>>. Acesso em 20 jul. 2018.

IKENBERRY, G. John. America's Imperial Ambition. In: *America and the World, Debating the new shape of international politics*, pp. 372-389, Foreign Affairs: New York, 2002.

INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, 1979. Disponível em <<https://www.iaea.org/sites/default/files/infocirc274.pdf>>. Acesso em 20 jun. 2018.

JACKSON, Donald Wilson. *The United Kingdom Confronts the European Convention on Human Rights*. Florida: University Press of Florida, 1997.

JONGMAN, Albert J.; SCHMID, Alex P. *Political terrorism*. Transaction Publishers, 1988.

JORDÃO, R. Pacheco. A controversa história das primeiras condenações por terrorismo do Brasil. *El País*, 7 mai. 2017. Disponível em <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/06/politica/1494076153\\_663185.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/06/politica/1494076153_663185.html)>. Acesso em 7 mai. 2017.

KEOHANE, Robert. BUCHANAN, Alex. *The preventive use of force: a cosmopolitan institutional proposal*. *Ethics*, 18 (1), 2004.

KEOHANE, Robert. MILNER, Helen V. (eds). *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

KROUSE, William J. Gun Control Legislation. In: *CRS Report for Congress*. Nov, 2012. Disponível em <<https://fas.org/sgp/crs/misc/RL32842.pdf>>. Acesso em 10 nov. 2017.

LABORÍAS, Alexis Rodrigo. El concepto de terrorismo en las Naciones Unidas: antecedentes y perspectiva actual. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v. 16, n. 115, ago. 2013. Disponível em: <[http://ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13510&revista\\_caderno=16](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13510&revista_caderno=16)>. Acesso em: 20 jan. 2015.

LIGINGSTONE, Neil C. ARNOLD, Terrell E. (orgs.). *Contra-ataque - Para vencer a guerra contra o terrorismo*. Trad. Newton Vasconcelos. Rio de Janeiro: Nordica, 1987.

LUTZ, James M. A Critical View of Critical Terrorism Studies. In: *Perspectives on Terrorism*, vol. 4, Issue 6, 2010.

MACK, Raneta Lawson, (et al). *Equal Justice in the Balance: America's Legal Responses to the Emerging Terrorist Threat*. Michigan: University of Michigan Press, 2004.

MACLACHLAN, Colin M. *Manual de terrorismo internacional - Una guía completa de los principales grupos en todo el mundo incluyendo America Latina, el Medio Oriente, Asia y Europa*. Tijuana: IICL, 1997.

MARKS, Tom. Insurgency in a time of terrorism. *Desafíos*, Bogotá, n. 12, p. 10-34, 1º sem. 2005.

MARTIN, Gus. *Essentials of terrorism: concepts and controversies*. California State University: SAGE Publications, 2008.

MARTIN, Gus. *Understanding terrorism: challenges, perspectives, and issues*. California State University: SAGE Publications, 2015.

MARTINS, Rodrigo. Entrevista Edison Lanza “Não é preciso violar direitos para combater a ameaça terrorista”. *Carta Capital*. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/cartas-da-esplanada/201cnao-e-preciso-violar-direitos-para-combater-a-ameaca-terrorista201d-1533.html>>. Acesso em 29 dez. 2016.

MEDEIROS, Sabrina E. Paradigmas da cooperação depois de 11 de setembro de 2001. In: SILVA, C. T. da.; ZHEBIT, A. *Neoterrorismo: Reflexões e Glossário*. Rio de Janeiro, p. 61-68, Gramma, 2009.

MEDERO, Gema Sánchez. Ciberguerra y ciberterrorismo ¿realidad o ficción? Una nueva forma de guerra asimétrica. In: AMÉRIGO CUERVO, Fernando; PEÑARANDA ALGAR, Arango Julio (Orgs.) *Dos décadas de posguerra fría: Actas de las I Jornadas de Estudios de Seguridad de la Comunidad de Estudios de Seguridad “General Gutiérrez Mellado”*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Gellado, UNED, 2009. Disponível em: <[http://iugm.es/uploads/tx\\_iugm/TOMO\\_I\\_Jornadas\\_01.pdf](http://iugm.es/uploads/tx_iugm/TOMO_I_Jornadas_01.pdf)>. Acesso em: 23 jun. 2015.

MENDES, Flávio P. Guerra, Guerrilha e Terrorismo: uma proposta de Separação Analítica a partir da Teoria da Guerra de Clausewitz. In: *Carta Internacional - Publicação da Associação Brasileira de Relações Internacionais*, vol. 9, n. 2, pp. 96-108, jul.-dez. 2014.

MERARI, Ariel. Characteristics of Terrorism, Guerilla, and Conventional War as Modes of Violent Struggle. In: RAMACHANDRAN, V. S. (Org.). *Encyclopedia of Human Behaviour*, v. 4. San Diego: Academic Press, 1994.

MERARI, Ariel. Terrorism as a strategy of insurgency. In: *Terrorism and Political Violence*, v. 5, n. 4, pp. 213-251, 1993.

MERCADO, Asael. CEDILLO, Rafael. Mundialización y terrorismo: la sociedad del “riesgo mundial”. In: *Convergencia*, UAEM, México, n. 42, p. 217-246, 2006.

MILNER, Helen. V. *Interests, Institutions and Information: domestic politics and international relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MORALES, Tania Gabriela Rodriguez. El terrorismo y nuevas formas de terrorismo. In: *Espacios Públicos*, v. 15, n. 33, p. 72-95, 2012.

MORENO, Marta Fernández y Garcia. Novo terrorismo: um desafio às teorias dominantes das relações internacionais. In: SILVA, C. T. da.; ZHEBIT, A. *Neoterrorismo: Reflexões e Glossário*. Rio de Janeiro, p. 101-118, Gramma, 2009.

NAÍM, Moisés. O terrorismo não é o que parece. *El País*, Brasil, 28 jun. 2015. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/27/internacional/1435435012\\_928182.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/27/internacional/1435435012_928182.html)>. Acesso em: 28 jun. 2015.

NASCIMENTO, José C. MACIEL, Licio A. R. Orvil: tentativas de tomada de poder, 1980. Disponível em <[https://www.averdadesufocada.com/images/orvil/orvil\\_completo.pdf](https://www.averdadesufocada.com/images/orvil/orvil_completo.pdf)>. Acesso em 30 mai. 2018.

NASSER, Reginaldo. Nasser: O Estado Islâmico é muito mais perigoso que a Al-Qaeda. In: *Revista Fórum*. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/2015/11/15/nasser-o-estado-islamico-e-muito-mais-perigoso-que-a-al-qaeda/>>. Acesso em: 15 nov. 2015.



ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Counterterrorism Implementation Task Force. Disponível em: <<http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/index.shtml>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Presentation of the Inter-American Committee against Terrorism (CICTE) of the Organization of American States (OAS) at the UN CTC open meeting on resolution 1373 (June, 10, 2010). Disponível em: <[http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2010/2010\\_06\\_10\\_oascicte.pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2010/2010_06_10_oascicte.pdf)>. Acesso em: 29 jun. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução A/59/565. Disponível em: <<https://www1.umn.edu/humanrts/instree/report.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução A/60/825. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4786248b7.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução A/RES/49/60. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/49/60](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/49/60)>. Acesso em: 28 jun. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução A/RES/51/210. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/51/210](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/51/210)>. Acesso em: 28 jun. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução A/RES/54/109: Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento ao Terrorismo. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/54/109](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/54/109)>. Acesso em: 28 jun. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução A/RES/60/288. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/60/288](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/288)>. Acesso em: 28 jun. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução S/RES/1269. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/303/92/PDF/N9930392.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução S/RES/1368. Disponível em: <<http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/1368.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução S/RES/1373. Disponível em: <[https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res\\_1373\\_english.pdf](https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf)>. Acesso em: 28 jun. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução S/RES/1535. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CTED%20Res%201535.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução S/RES/1566. Disponível em: <<http://www.unrol.org/files/n0454282.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução S/RES/660. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Chap%20VII%20SRES%20678.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Tratados das Nações Unidas contra o Terrorismo Internacional. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/peace/terrorismo/20010927terror.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Actions against Terrorism. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/topics/terrorism.asp>>. Acesso em: 29 jun. 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. História do Comitê Interamericano Contra o Terrorismo. Disponível em: <[http://www.oas.org/en/sms/cicte/about\\_us\\_history.asp](http://www.oas.org/en/sms/cicte/about_us_history.asp)>. Acesso em: 29 jun. 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Inter-American convention against terrorism. Disponível em <<http://www.cicte.oas.org/Rev/En/Documents/Conventions/AG%20RES%201840%202002%20English.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Tratado Interamericano De Assistência Recíproca, 1947. Disponível em <<http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-29.html>>. Acesso em 20 jun. 2018.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. Hemispheric Cooperation To Prevent, Combat, And Eliminate Terrorism, AG/RES. 1650, 1999. Disponível em <[http://www.oas.org/en/sms/cicte/Documents/ag\\_res\\_1650\\_xxix\\_o\\_99\\_eng.pdf](http://www.oas.org/en/sms/cicte/Documents/ag_res_1650_xxix_o_99_eng.pdf)>. Acesso em 20 jun. 2018.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. Inter-American Convention Against Terrorism, AG/RES. 1840, 2002. Disponível em <<http://www.cicte.oas.org/Rev/En/Documents/Conventions/AG%20RES%201840%202002%20English.pdf>>. Acesso em 20 jun. 2018.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. Strengthening Hemispheric Cooperation To Prevent, Combat, And Eliminate Terrorism. RC.23/RES.1/01, 2001. Disponível em <<http://www.oas.org/oaspage/crisis/rc.23e.htm>>. Acesso em 20 jun. 2018.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. Terrorist Threat To The Americas, RC.24/RES.1/0, 2001. Disponível em <<http://www.oas.org/oaspage/crisis/rc.24e.htm>>. Acesso em 20 jun. 2018.

PALACIOS, Alberto Montoya Junior. *As teorias das guerras preventivas e as relações Internacionais*. São Paulo: UNESP, 2012.

PALMA, Oscar. The networked dynamics of insurgency and crime and counterinsurgency theory. In: *Conferencia Subregional Para Mesoamérica*, El Salvador, 2010. El Salvador: Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, 2010. Disponível em: <<https://digitalndulibrary.ndu.edu/cdm/compoundobject/collection/chdspubs/id/15271/rec/6>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

PAPADEMETRIOU, Theresa. *United Nations: Security Council Resolution on Terrorism in France*. Disponível em: <<http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/united-nations-security-council-resolution-on-terrorism-in-france/>>. Acesso em 24 nov. 2015.

PARKER, Tom. SITTER, Nick. The Four Horsemen of Terrorism: It's Not Waves, It's Strains. In: *Terrorism and Political Violence*, v. 28, n. 2, pp. 197-216, 2016. Disponível em <<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09546553.2015.1112277>>. Acesso em 03 mar. 2017.

PAWLIK, Michael. *Teoria da ciência do direito penal, filosofia e terrorismo*. Org./trad. Eduardo Saad-Diniz. São Paulo: LiberArs, 2012.

PECAUT, Daniel. *As FARC - Uma guerrilha sem fins?* Trad. Ivone C. Benedetti. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PECEQUILO, Cristina S. *Os Estados Unidos e o século XXI*. 1º edição, Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PERRY, Nicholas J. The Numerous Federal Legal Definitions of Terrorism: The Problem of too Many Grails. In: *Journal of Legislation*, v. 30, n. 2, p. 249-274, 2004.

PEW RESEARCH CENTER. After Seismic Political Shift, Modest Changes in Public's Policy Agenda. January, 2017. Disponível em <<http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/5/2017/01/24114242/1-24-17-Priorities-release.pdf>>. Acesso em 10 nov. 2017.

PINHEIRO, Álvaro de Souza. *O Antiterrorismo e o Contraterrorismo*. Disponível em <<http://www.defesanet.com.br/terror/noticia/971/O-COMBATE-AO-TERRORISMO>>. Acesso em 08 mar. 2016.

PROTOCOL FOR THE SUPPRESSION OF UNLAWFUL ACTS OF VIOLENCE AT AIRPORTS SERVING INTERNATIONAL CIVIL AVIATION, MONTREAL, 1988 (MONTREAL PROTOCOL). Disponível em <<https://www.mcgill.ca/iasl/files/iasl/montreal1988.pdf>>. Acesso em 20 jun. 2018.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. In: *Revista Sociologia Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010.

RAPOPORT, David C. Fear and Trembling: Terrorism in Three Religious Traditions. In: *The American Political Science Review*, vol. 78, n. 3, pp. 658-677, sep. 1984. Disponível em <<https://www.aclu.org/files/fbimappingfoia/20111110/ACLURM001595.pdf>>. Acesso em 02 jan. 2017.

RAPOPORT, David C. The Four Waves of Rebel Terror and September 11. In: *Anthropoetics - The Journal of Generative Anthropology*, vol. 8, n. 1, 2002. Disponível em <<http://anthropoetics.ucla.edu/archive/ap0801.pdf>>. Acesso em 02 jan. 2017.

RATNER, Steven R. Self-Defense and the World After September 11: Implications for UN Reform. University of Michigan Law School, 3 jun. 2005.

REUTERS. *EUA sancionam apoiadores do Estado Islâmico e miram finanças do grupo*. Disponível em <<http://br.reuters.com/article/worldNews/idBRKCN0RT20M20150929>>. Acesso em 29 set. 2015.

REUTERS. *França lança ataques aéreos contra Estado Islâmico na Síria*. Disponível em <<http://br.reuters.com/article/worldNews/idBRKCN0RR0IA20150927>>. Acesso em 27 set. 2015.

REZENDE, Lucas P. SHWETHER, Natalia D. Terrorismo: a Contínua Busca por uma Definição. In: *Revista Brasileira de Estudos em Defesa*. v. 2, n. 1, jan./jun, p. 87-105, 2015.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. *Relações internacionais: teorias e agendas*. Coleção Relações internacionais, Editora IBRI, 2002.

RUPÉREZ, Javier. The Scourge of the 21st. Century: Reflections on Terrorism From The Basque Country To Manhattan. In: *Security and Defense Studies Review*, v. 1, p. 218-221, 2001.

SAAVEDRA, Boris. *Confronting terrorism in Latin America: Latin America and United States Policy Implications*. Seminario de Investigación y Educación para Estudios de Seguridad y Defensa, Santiago, Chile, 2003.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Fertilidade heurística da abordagem vitimológica para a análise do terrorismo. In: SILVA, C. T. da.; ZHEBIT, A. *Neoterrorismo: Reflexões e Glossário*. Rio de Janeiro, p. 153-170, Gramma, 2009

SARAIVA, Rodrigo M. *Legítima defesa ou represália? O uso da força no conflito armado de 2001 no Afeganistão*. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em <<http://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/10-dissertacoes/2318-legitima-defesa-ou-represalia-o-uso-da-forca-no-conflito-armado-de-2001-no-afeganistao-2>>. Acesso em 06 out. 2017.

SAUL, Ben. Attempts to Define ‘Terrorism’ In International Law. In: *Netherlands International Law Review*, vol. 52, pp. 57-83, 2005.

SAUL, Ben. Defining ‘Terrorism’ to Protect Human Rights. In: *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)*, 2006. Disponível em <[http://fride.org/download/WP20\\_DefinTerro\\_ENG\\_feb06.pdf](http://fride.org/download/WP20_DefinTerro_ENG_feb06.pdf)>. Acesso em 20 dez. 2016.

SCHMID Alex P. Frameworks for conceptualising terrorism. In: *Terrorism and Political Violence*, v. 16, n. 2, p. 197-221, 2004.

SCHMID, Alex P. (Ed.). *Handbook of Terrorism Research*. London, Routledge, 2011.

SETTY, Sudha. What's in a Name? How Nations Define Terrorism Ten Years after 9/11. In: *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, n. 33, 2011.

SILVA, Selmo N. A anarquia social: resistência, insurgência e revolução social na teoria de Bakunin. In: *Em Debate*, Florianópolis, n. 11, p. 26-46, jan-jun, 2014. Disponível em <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emdebate/article/viewFile/1980-3532.2014n11p26/30342>>. Acesso em 01 mar. 2018.

SIMIONI, Alexandre Arthur C. Uma visão da reação norte-americana pós-11 de setembro: possíveis ensinamentos para a evolução do planejamento estratégico brasileiro em segurança e defesa. In: SILVA, C. T. da.; ZHEBIT, A. *Neoterrorismo: Reflexões e Glossário*. Rio de Janeiro, p. 69-97, Gramma, 2009.

STERN, Jessica. Obama and Terrorism: Like It or Not, the War Goes On. In: *Foreign Affairs*. Disponível em <<https://www.foreignaffairs.com/articles/obama-and-terrorism>>. Acesso em 07 nov. 2016.

TANNO, Grace. A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. In: *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, pp.47-80, vol.25, n. 1, jan/jun 2003.

TEIXEIRA DA SILVA, Os Estados Unidos e a guerra contra o terrorismo, 2001-2008. In: SILVA, C. T. da.; ZHEBIT, A. *Neoterrorismo: Reflexões e Glossário*. Rio de Janeiro, p. 11-40, Gramma, 2009.

TOSI, Gabriel Sobrinho. Os métodos ilegais de combate ao terrorismo praticados pela CIA e suas implicações nos direitos humanos. In: *Revista Liberdades*, n. 8, p. 71-91, set/dez, 2011.

UNITED KINGDOM. Terrorism Act 2000. Disponível em: <[legislation.gov.uk](http://legislation.gov.uk)>. Acesso em: 14 jun. 2015.

UNITED NATIONS. Convention For The Suppression Of Unlawful Acts Against The Safety Of Civil Aviation, Montreal, 1975. Disponível em <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20974/volume-974-I-14118-English.pdf>>. Acesso em 20 jun. 2018.

UNITED NATIONS. Convention On The Prevention And Punishment Of Crimes Against Internationally Protected Persons, Including Diplomatic Agents (Annexed To General Assembly Resolution 3166), 2005. Disponível em <[http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9\\_4\\_1973.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_4_1973.pdf)>. Acesso e 20 jun. 2018.

UNITED NATIONS. International Convention Against the Taking of Hostages, New York, 1979. Disponível em <[https://treaties.un.org/doc/Treaties/1979/12/19791218%2003-20%20PM/Ch\\_XVIII\\_5p.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/1979/12/19791218%2003-20%20PM/Ch_XVIII_5p.pdf)>. Acesso em 20 jun. 2018.

UNITED NATIONS. International Convention for the Suppression of Bombings, 1997. Disponível em <[https://treaties.un.org/doc/Treaties/1997/12/19971215%2007-07%20AM/ch\\_XVIII\\_9p.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/1997/12/19971215%2007-07%20AM/ch_XVIII_9p.pdf)>. Acesso em 20 jun. 2018.

UNITED NATIONS. International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 1999. Disponível em <<http://www.un.org/law/cod/finterr.htm>>. Acesso em 20 jun. 2018.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). Afghanistan Opium Survey 2017. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afghan\\_opium\\_survey\\_2017\\_cult\\_prod\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afghan_opium_survey_2017_cult_prod_web.pdf)>. Acesso em 10 jun. 2018.

UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION TO AFGHANISTAN, HUMAN RIGHTS UNIT (UNAMA). Afghanistan: Mid Year Bulletin on Protection of Civilians in Armed Conflict, 2009. Disponível em <[https://unama.unmissions.org/sites/default/files/09july31-unama-human-rights-civilian-casualties-mid-year-2009-bulletin\\_1.pdf](https://unama.unmissions.org/sites/default/files/09july31-unama-human-rights-civilian-casualties-mid-year-2009-bulletin_1.pdf)>. Acesso em 10 jul. 2018.

UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION TO AFGHANISTAN, HUMAN RIGHTS UNIT (UNAMA). Afghanistan: Midyear Update on the Protection of Civilians In Armed Conflict: 1 January To 30 June 2018. Disponível em

<[https://unama.unmissions.org/sites/default/files/unama\\_poc\\_midyear\\_update\\_2018\\_15\\_july\\_english.pdf](https://unama.unmissions.org/sites/default/files/unama_poc_midyear_update_2018_15_july_english.pdf)>. Acesso em 10 jul. 2018.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. Entre normas e fatos: desafios e dilemas da ordem internacional. In: *Lua Nova*, n.º 58, pp. 169-191, 2003.

WALKER, R. B. J. Guerra, terror, julgamento. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 297-332, jul./dez. 2003.

WALT, Stephen. The relationship between theory and policy in International Relations. In: *Annual Review of Political Science*, n. 8, pp. 23-48, 2005.

WALT, Stephen M. Beyond Bin Laden: Reshaping U.S. Foreign Policy. In: *America and the World: Debating the new shape of international Politics*, pp. 320-347, Foreign Affairs: New York, 2002.

WALTZ, Kenneth. *O homem, o estado e a guerra: uma análise teórica*. Trad. Adail Ubirajara Sobral. Martins Fontes: São Paulo, 2004.

WALTZ, Kenneth. Structural Realism After the Cold War. In: *International Security*, n. 1, v. 25, p. 5-41, 2000.

WALTZ, Kenneth. *Teoria das Relações Internacionais*. Trad. Maria Luísa Felgueiras Gayo. Lisboa: Gradiva, 2002.

WALTZ, Kenneth. Why a World State is Inevitable. In: *European Journal of International Relations*, n. 4, v. 9, p. 491-542, 2003.

WALZER, Michael. *Guerras Justas e Injustas: uma argumentação moral com exemplos históricos*. SP: Martins Fontes, 2003.

WARDLAW, Grant. *Political Terrorism: theory, tactics and counter-measures*. Cambridge University Press, 1982.

WAUGH, William L. *International Terrorism: How Nations Respond to Terrorists*, Documentary Publications: Salisbury, 1982.

WEAVER, Ole (et. al.). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1998.

WEINER, Allen S. The use of force and contemporary security threats: old medicine for new ills. In: *Stanford Law Review*, vol. 59, n. 415, pp. 415-504, 2007.

WEINER, Ross L. The Office of Legal Counsel and Torture: The Law as Both a Sword and Shield. In: *The George Washington Law Review*, vol. 77, n. 2, pp. 524-560, Feb. 2009. Disponível em <<http://www.gwlr.org/wp-content/uploads/2012/08/77-2-Weiner.pdf>>. Acesso em 20 jun. 2018.

WENDT, Alexander E. The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. In: *International Organization*, v. 41, n. 3, p. 335-370, 1987.

WENDT, Alexander E. Why a World State is Inevitable. In: *European Journal of International Relations*, v. 9, n. 4, pp. 491-542, 2003.

WIEVIORKA, Michel. Terrorismo y violencia política. In: *Revista Internacional de Sociología*, n. 2, p. 169-178, 1992.

WILKINSON, Paul. *Political terrorism*. Michigan: Macmillan, 1974.

YÁRNOZ, Carlos. Paris, a capital mundial contra o terror. *El País*, Paris, 11 jan. 2015.

Disponível em:

<[http://brasil.elpais.com/brasil/2015/01/11/internacional/1420971318\\_290371.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/01/11/internacional/1420971318_290371.html)>. Acesso em: 11 jan. 2015.

ZAROUK, Mourad. Orígenes del Terrorismo Global: una propuesta de análisis. In: *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Bogotá, v. 6, n. 1, 2011.

ZHEBIT, Alexander; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da (Orgs). *Neoterrorismo: reflexões e glossário*. Rio de Janeiro: Gramma, 2009.

ZOLO, Danilo. *Terrorismo humanitario. De la guerra del Golfo a la carnicería de Gaza*, Barcelona: Bellaterra Ediciones, 2011.

ZUINAGA, Soraya. El terrorismo, una aproximación teórica en cuanto a su definición. In: *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, v. 17, n. 2, p. 11-26, jul./dic. 2011.